

А.А. Пожалов

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ К ПОЯВЛЕНИЮ НОВЫХ ЛИЦ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ В НОВОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ЦИКЛЕ

ПОЖАЛОВ Александр Алексеевич – заместитель директора Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований».

Аннотация: Инициированная в 2012 г. партийная реформа и изменения избирательного законодательства создают предпосылки для поиска партиями новых лиц муниципальной и региональной публичной политики. Хотя законодательно не устранены возможности для использования партиями технологии выдвижения одинаковых списков на одновременных выборах в нескольких регионах, политика национализации элит может способствовать сокращению доли представителей среднего и крупного бизнеса в общем числе кандидатов на выборах 2013 г. в регионах. Ожидается увеличение числа лидеров от других социальных групп: провинциальная интеллигенция, работники социальных отраслей и социальной сферы, представители АПК, производственники, неполитические общественные активисты.

Ключевые слова: федеральная реформа, выборы депутатов в Госдуму РФ, партийно-избирательная система, региональная политика, электоральная политика.

Федеральная реформа избирательной системы как фактор появления новых лиц в региональной политике

Преобразования в политической и избирательной системе России, предпринятые федеральной властью в 2012–2013 гг., увеличивают возможности для участия лидеров общественного мнения в публичной политике в субъектах РФ (в том числе в электоральной политике – через занятие выборных должностей). Если в политическом цикле 2007–2011 гг. пространство публичной политики для лидеров регионального уровня, по сути, ограничивалось конкуренцией за места в законодательных собраниях субъекта РФ, то в политическом цикле 2013–2016 гг. число разыгрываемых на прямых выборах электоральных мандатов регионального значения существенно возрастет по двум направлениям.

Первое – **восстановление прямой выборности губернаторов**, хотя и с определенными ограничениями, связанными с необходимостью для кандидатов преодолевать так называемый муниципальный фильтр (сбор подписей депутатов представительных органов местного самоуправления и избираемых глав муниципальных образований). Пилотные кампании по выборам глав субъектов РФ, проведенные в 2012 г., не стали средой для выдвижения на арену региональной политики новых лидеров, претендующих на серьезные результаты. Для этого имелись объективные основания.

Из 5 губернаторских кампаний 2012 г. 3 носили фактически безальтернативный характер в силу высокой популярности действующих губернаторов (Амурская и Белгородская область) или договоренностей действующего губернатора с потенциальными конкурентами о неучастии в выборах (Новгородская область). В двух субъектах РФ на руку действующим губернаторам сыграли скоротечные сроки кампании. В Брянской области с момента принятия федерального закона, вернувшего прямые выборы губернаторов, и до дня голосования прошло около 5,5 месяцев. В Рязанской области выборы носили внеплановый характер, период между днем объявления досрочных выборов и днем голосования составил около 4 месяцев. В результате серьезную конкуренцию действующим лидерам в этих регионах смогли составить либо политик, хорошо известный в субъекте РФ еще по избирательным кампаниям начала 2000-х гг. (Рязанская область¹), либо кандидат-«варяг», не имевший отношения к региону до выборов и дистанцировавшийся от региона после их завершения (Брянская область²).

Губернаторские выборы в 2013 г. обновят региональное пространство публичной политики. В трех регионах (Московская и Владимирская область, Забайкальский край) инициатором такого обновления выступила федеральная власть, назначив в качестве врио главы субъекта РФ управленцев, не связанных с данными регионами. Напротив, партия «Гражданская платформа», на которую возлагались основные надежды наблюдателей на ввод новых лиц в региональную и федеральную политику, сделала ставку на представителей старой региональной элиты, объявив о выдвижении близкого к команде прежнего губернатора предпринимателя из сферы ЖКХ (Владимирская область) или непосредственного члена прежней управленческой команды, занимавшего в ней должность вице-преьера правительства региона (Забайкальский край). В обоих случаях можно ожидать, что даже в случае поражения на выборах данные представители старых элит сохранятся в поле региональной публичной политики.

Второе направление – это **возвращение одномандатных округов** на выборах депутатов Госдумы РФ в качестве одного из каналов выдвижения региональных лидеров на федеральный уровень. Проектом новой редакции ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы РФ» предусмотрено восстановление смешанной несвязанной избирательной системы, аналогичной той, которая уже действовала в России до 2003 г. включительно. Таким образом, в 2016 г., на следующих выборах в Госдуму РФ, для публичных политиков регионального уровня появится новая опция – возможность претендовать на 225 депутатских мандатов, разыгрываемых по одномандатным округам.

Уже на региональных выборах 2014 г. данный фактор начнет серьезно влиять на электоральный процесс в регионах, так как некоторые кандидаты в губернаторы и депутаты заксобраний будут рассматривать эти выборы для себя как пролог к кампании в Госдуму. Как свидетельствует предыдущий опыт, выборы в Госдуму по округам выполняли еще ряд значимых политических функций. В регионах со слабым губернатором и разобщенной элитой они могли служить стартовой электоральной площадкой для кандидата, намеренного впоследствии баллотироваться на должность губернатора данного субъекта РФ³. В 2017 г. в

¹ Кандидат И. Морозов, который в начале 2000-х гг. избирался в Госдуму по одномандатному округу, а потом занял второе место на губернаторских выборах. Его участие в выборах губернатора Рязанской области раскалывало региональные элиты, и уже в ходе избирательной кампании с действующим губернатором О. Ковалевым была достигнута договоренность о делегировании Морозова в Совет Федерации в обмен на отказ от участия в выборах.

² Кандидат В. Потомский, предприниматель из Ленинградской области, избранный в Госдуму РФ по списку КПРФ.

³ Один из примеров в последний полный год существования в России института прямых выборов губернаторов (2004 г.) – избрание губернатором Брянской области Н. Денина в 2004 г., который за год до этого прошел в Госдуму по Брянскому одномандатному округу.

регионах должны состояться до 22 кампаний по выборам губернаторов, поэтому уже первые выборы в Госдуму по новой системе в 2016 г. в ряде регионов станут разминкой перед выборами главы субъекта РФ⁴. Кроме того, в некоторых регионах выборы в Госдуму по одномандатному округу ранее служили каналом выдавливания на уровень федеральной (столичной) политики популярных политиков, которые могли бы стать конкурентами действующей административной элите региона на региональных выборах⁵.

Поиск механизмов стабилизации партийно-избирательной системы: как это повлияет на выдвижение новых лиц в региональную политику

Расширение пространства публичной политики в регионах связано также с последствиями либерализации законодательства о политических партиях весной 2012 г. Новая редакция ФЗ «О политических партиях» послужила стимулом к быстрому росту числа зарегистрированных партий (с 7 партий в декабре 2011 г. до 71 партии в мае 2013 г.⁶) и партий, допущенных к участию в выборах органов власти разного уровня (с 7 партий в декабре 2011 г. до 47 партий в мае 2013 г.⁷). Согласно статье 37 Федерального закона «О политических партиях» однажды зарегистрированной партии впредь для сохранения регистрации ей один раз в 7 лет требуется участвовать в избирательных кампаниях какого-либо уровня, зарегистрировав своих кандидатов на федеральных выборах, выборах губернаторов в 10% субъектов РФ (9 регионов), выборах региональных парламентов в 20% субъектов РФ (17 регионов) либо выборах муниципального уровня в половине субъектов РФ (42 региона) [3]. Указанные требования федерального законодательства **создают повышенный спрос со стороны нескольких десятков новых партий на выдвижение и регистрацию своих кандидатов в регионах и муниципалитетах**, даже если не все они всерьез борются за депутатские мандаты.

Предпосылками для усиления интереса партий к сотрудничеству с новыми лицами в местной политике станут также инициативы федеральной власти, направленные на ограничение участия в выборах партий-«спойлеров», или партий политтехнологического типа, не осуществляющих реальной политической деятельности на территориях. Действующее законодательство предполагает свободный, без сбора подписей и выполнения иных условий, допуск зарегистрированных партий на выборы органов власти всех уровней, кроме президентских. Если бы выборы в Госдуму РФ состоялись в мае 2013 г., в них могли бы

В том же 2004 г. едва не стал губернатором Рязанской области И. Морозов, за год до этого избранный в Госдуму по Шиловскому одномандатному округу (на выборах губернатора он уступил другому депутату Госдумы – списочнику от Родины Г. Шпаку).

⁴ В 2017 г., через год после выборов в Госдуму, истекают полномочия глав Бурятии, Карелии, Мордовии, Тывы, Краснодарского, Пермского, Приморского, Ставропольского краев, Архангельской, Иркутской, Костромской, Ленинградской, Мурманской, Омской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Томской, Ярославской областей.

⁵ Яркий пример – многолетнее депутатство популярного астраханского политика О. Шеина в Госдуме РФ до 2011 г. при непротивлении администрации губернатора А. Жилкина, которая таким образом в 2000-е гг. устраняла О. Шеина от участия в выборах местного значения (О. Шеин впервые выдвинул свою кандидатуру на выборах мэра Астрахани в 2009 г.).

⁶ Полный список зарегистрированных партий размещен на сайте Минюста РФ (<http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>).

⁷ Полный список допущенных к выборам партий размещен на сайте Минюста РФ (<http://minjust.ru/nko/vybory/partii>). Отличие допущенной к выборам от зарегистрированной партии заключается в том, что допуск на выборы действует не сразу после государственной регистрации партии Минюстом РФ, а только после прохождения второго этапа государственной регистрации – регистрации региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ (т.е. не менее чем в 42 субъектах РФ). Данное требование установлено ч. 2 ст. 36 № 95-ФЗ «О политических партиях». На регистрацию региональных отделений партии дается 6 месяцев после регистрации самой партии, в случае невыполнения этого требования партия лишается регистрации.

принять участие до 47 партий, что стало бы рекордным показателем за весь постсоветский период. Поэтому в рамках разработки новой редакции ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы РФ» парламентская оппозиция инициировала дискуссию о необходимости квалификационных фильтров для непарламентских партий, намеренных участвовать в выборах в Госдуму. В числе обсуждаемых предложений – необходимость для партии, желающей участвовать в выборах в Госдуму без сбора подписей, иметь определенное количество депутатов в органах местного самоуправления или в региональных парламентах. Если эти предложения будут приняты, новым партиям, желающим гарантированно участвовать в выборах в Госдуму в 2016 г., на выборах 2013–2015 гг. предстоит сформировать достаточный корпус партийных депутатов регионального или муниципального уровня. **Так как на муниципальном уровне количество разыгрываемых мандатов гораздо выше, чем на региональном, а уровень конкуренции гораздо ниже из-за меньшей ценности и ресурсности мандата⁸, следует ожидать повышенного интереса малых партий к сотрудничеству с лидерами местного уровня и выдвижению новых лиц в муниципальную политику.**

Проблема партий-«спойлеров» и ограничения их участия в выборах институционально решается также через установление повышенных требований к спискам партий для их регистрации на выборах регионального уровня. Сразу в нескольких субъектах РФ, где в 2013 г. пройдут выборы в заксобраны, в избирательное законодательство внесены изменения, которые потребуют от малых партий вести более активную работу с потенциальными кандидатами. В Ростовской, Владимирской, Ярославской и некоторых других областях приняты поправки, которые вынудят партии делить общеобластной список на территориальные группы в количестве не менее числа одномандатных округов, а общеобластную часть списка, напротив, ограничить 1–3 кандидатами⁹. В Ярославской области также принята норма, предусматривающая передачу депутатского мандата от кандидата, выигравшего выборы, но отказавшегося от его получения, в пользу списка другой партии. Это ликвидирует широко использовавшуюся ранее тактику «паровозов», при которой рейтинговые кандидаты, побеждающие по одномандатному округу, одновременно возглавляли список (или территориальную группу списка) своей партии и передавали списочный мандат следующему кандидату. **Таким образом, уже на выборах в региональные парламенты в 2013 г. в списках партий появится большое число свободных вакансий, которые партии необходимо заполнить** желающими принять участие в выборах, чтобы хотя бы зарегистрировать список. Вероятно, строгая привязка территориальных групп к границам одномандатных округов стимулирует партии активнее привлекать в свои списки узнаваемых на территории округа политиков, каковыми часто являются депутаты органов местного самоуправления на этой территории. **Возникнет «институциональный лифт» для перехода муниципальных депутатов на новый уровень политического участия – региональный.** Анализ подготовки новых партий к выборам в регионах показывает, что ставку на муниципальных депутатов для кампаний регионального уровня делают партии «Демократический выбор», «Альянс зеленых – Народная партия», «Яблоко», «Справедливая Россия» (последние две – вынужденно, в связи с перетоком бывших региональных лидеров от этих партий в амбициозные новые партии, прежде всего «Гражданскую платформу»).

⁸ На муниципальных выборах нередко используется модель с многомандатными округами, облегчающая оппозиционным кандидатам прохождение в местные советы.

⁹ Так, в Ростовской области создается 30 территориальных частей (в каждой – от 2-х до 3-х кандидатов), по количеству одномандатных округов. Общеобластная часть списка включит от 1 до 3-х кандидатов. Таким образом, каждой партии, намеренной зарегистрировать свой список на выборы 8 сентября 2013 г., предстоит выдвинуть не менее 61 кандидата.

В совокупности эти три фактора – резкий рост количества партий, имеющих право участвовать в выборах, нормы федерального законодательства о необходимости регулярного подтверждения партией своего статуса через участие в выборах, новые требования к партиям по количеству кандидатов в списках – уже в 2013 г. расширят количество новых лиц, задействованных партиями в кампаниях регионального уровня. В то же время со стороны партий, не претендующих на серьезный результат на выборах, вырастет спрос на политическую технологию, при которой эти институциональные барьеры обходятся за счет выдвижения идентичных партийных списков из одних и тех же кандидатов-«варягов» во всех регионах, где партия участвует в выборах¹⁰.

Политика национализации элит: как изменится среда происхождения новых лидеров региональной политики

Расширение пространства электоральной политики в политическом цикле 2013–2016 гг. сопровождается ужесточением требований к участникам политического процесса, что трансформирует среду происхождения новых лиц публичной политики в регионах.

Одно из распространенных объяснений причин отказа федеральной власти от смешанной избирательной системы в 2000-е гг. заключается в предположении, что таким образом власть стремилась ограничить лоббистский ресурс крупного бизнеса в Госдуме (многие представители бизнеса были избраны по одномандатным округам) и поставить их под контроль партийной бюрократии. К примеру, формирование М. Ходорковским собственного лобби в Госдуме третьего созыва (1999–2003 гг.) и его попытки расширить этот ресурс перед выборами Госдумы четвертого созыва часто рассматривались экспертами как одна из политических предпосылок к делу ЮКОСа, а затем и к реформе избирательной системы. С возвращением смешанной системы и в отсутствие отдельного закона о регулировании лоббистской деятельности в России данное явление могло бы вновь возникнуть к выборам 2016 г. Упрощение требований к партийному строительству также открывает возможности крупному бизнесу активно участвовать в публичной политике – через создание (или поддержку) новых партий и выдвижение своих кандидатов.

В этих условиях **целый ряд законодательных решений, напротив, направлены на противодействие прямому участию крупного бизнеса в электоральной политике.** После лишения мандата депутата Госдумы Г. Гудкова, а также признания Конституционным судом РФ права обеих палат парламента самостоятельно лишать мандатов своих членов за деятельность, не совместимую с парламентским статусом¹¹, ценность депутатского и сенаторского мандата как источника иммунитета для бизнеса снизилась.

С мая 2012 г. в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...» введены нормы, запрещающие быть избранными гражданам, осужденным когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. Под действие данной нормы будут попадать и **потенциальные кандидаты-предприниматели, отбывшие свой срок и снявшие судимость по экономическим статьям**, например, за мошенничество в особо крупном

¹⁰ Феномен, названный авторами пакетной технологией формирования партийных списков, подробно описан в докладе Комитета гражданских инициатив «Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 г.» [1] на примере участия в выборах 14 октября 2012 г. Демократической партии России, Коммунистической партии социальной справедливости, партии «Союз горожан», Социал-демократической партии России, Народной партии России, Партии социальных сетей. Все эти партии считаются связанными с политтехнологом А. Богдановым.

¹¹ По решению КС РФ, в 2013 г. порядок внесудебного лишения мандата депутата Госдумы и члена Совета Федерации должен быть уточнен федеральным законом.

размере или за растрату в особо крупном размере¹². Даже если осужденный по «тяжкой» статье был приговорен к лишению свободы на меньший срок (например, на 1 год), ему все равно будет пожизненно закрыт доступ на выборы в качестве кандидата.

Серьезно ограничат намерение предпринимателей баллотироваться на выборы регионального уровня нормы, введенные Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» от 07.05.2013. Закон распространил на всех кандидатов в губернаторы, депутаты заксобраний, на должность глав муниципальных районов и городских округов требование не только отчитаться в предвыборной декларации об иностранных банковских счетах и финансовых активах, но и избавиться от них уже к моменту регистрации. Избранный губернатор или депутат будут лишаться мандата, если в будущем выяснится, что во время избирательной кампании они продолжали владеть иностранными активами. Аналогичная норма проектируется в новой редакции ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы РФ». **Требование ко всем кандидатам заблаговременно избавиться от иностранных финансовых активов еще на стадии регистрации, а не в случае избрания будет сдерживать активность на выборах представителей крупного и среднего сырьевого бизнеса, руководителей и владельцев предприятий ЖКХ, сферы недвижимости, строительства и других сфер, ведение бизнеса в которых часто сопровождается учреждением со стороны топ-менеджеров и собственников юридических лиц в иностранных юрисдикциях.**

Наконец, последовательная политика федеральной власти по ужесточению антикоррупционного законодательства не позволяет сбрасывать со счетов сценарий, при котором в будущем власть может вернуться к обсуждению возможности введения для госслужащих и лиц, занимающих государственные должности, уголовной ответственности за доходы, происхождение которых не доказано (в соответствии со ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией). Перспектива дальнейшего ужесточения антикоррупционного законодательства также будет сдерживать часть представителей предпринимательского сообщества от намерений лично участвовать в электоральной политике.

Подведем итоги:

- 1 Инициированная в 2012 г. партийная реформа и изменения избирательного законодательства, произошедшие в регионах к выборам 8 сентября 2013 г., создают предпосылки для поиска партиями и конкуренции между ними новых лиц муниципальной и региональной публичной политики. В 2013 г. приток новых лиц будет в большей степени наблюдаться на выборах представительных органов власти, по определению более конкурентных и менее ресурсоемких, чем выборы высших должностных лиц субъектов РФ. Данная гипотеза требует проверки по результатам выборов 8 сентября 2013 г.
- 2 Законодательно не устранены возможности для использования партиями технологии выдвижения одинаковых списков на одновременных выборах в нескольких регионах. Использование этой технологии будет тормозить процесс

¹² К «тяжким» преступлениям относятся те, максимальный срок лишения свободы за которые составляет от 5 до 10 лет. Максимальные санкции за указанные составы преступлений попадают в эту вилку. При этом особо крупной, по действующей редакции УК РФ, считается сумма ущерба (присвоения, растраты) в размере 1 млн руб., что для среднего бизнеса не является существенной величиной.

- вовлечения новых лиц в региональную публичную политику и может потребовать дальнейшей корректировки законодательства о выборах. Выборы 8 сентября 2013 г. позволят оценить степень распространенности данной технологии и ее влияния на электоральный процесс.
- 3 Политика национализации элит создает институциональные предпосылки для сокращения доли представителей среднего и крупного бизнеса в общем числе кандидатов на выборах 2013 г. в регионах. Напротив, ожидается увеличение числа лидеров от других социальных групп, интересы которых с 2012 г. оказались в центре публичного дискурса федеральной власти, – провинциальная интеллигенция, работники социальных отраслей и социальной сферы, представители АПК, производственники, неполитические общественные активисты. Эта гипотеза требует проверки по результатам выборов 8 сентября 2013 г.
- 4 Федеральная антикоррупционная политика и политика национализации элит в той части, в которой она затрагивает избирательное законодательство, может рассматриваться как составляющая курса власти на поэтапное законодательное урегулирование лоббистских практик в России. Хотя в настоящее время вопрос о принятии специального ФЗ «О лоббизме» не находится в публичной повестке дня, в 2012–2013 гг. некоторые правила и ограничения для субъектов лоббистской деятельности уже введены в законодательство в смежных сферах – об НКО, о государственной службе, о выборах.

Литература

- 1 Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 г. : аналит. доклад/Ком. граждан. инициатив. М., 2012. 52 с. URL: <http://komitetgi.ru/upload/iblock/d11/d1116e0c7d88679cfff18e5d7a8a9e5b.pdf>.