
**Серия «Настоящее и будущее регионального
избирательного процесса»**

**Валентин Бианки
Александр Серавин**

**Прогностические очерки практики выборов
*на примере Санкт-Петербурга и
Ленинградской области***

**Санкт-Петербург
2005**



ББК Би.59

Бианки В.А., Серавин А.И. Прогностические очерки практики выборов на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области. - СПб.: «Копи-Парк», 2005. - 106 с.

В данной монографии, первой в серии «Настоящее и будущее регионального избирательного процесса», рассматривается текущая ситуация и прогнозируются краткосрочные и среднесрочные последствия проведения выборов по новым законам, и, по сути, – в принципиально новые органы власти. *Первая часть*, посвященная выборам в органы местного самоуправления Ленинградской области, включает в себя информацию по реформе МСУ в целом, обзор текущей предвыборной ситуации в регионе, прогноз хода избирательной кампании, а также потенциальной динамики послевыборной ситуации. *Вторая часть*, посвященная выборам в Законодательное собрание Петербурга IV созыва, содержит четыре раздела: анализ общеполитических последствий принятия нового закона о выборах в Законодательное собрание, описание технологических аспектов проведения выборов, обзор психологических моментов, которые нужно будет учитывать технологам, и моделирование состава Законодательного собрания III созыва с учетом новых правил проведения выборов и распределения мандатов.

Книга предназначена для всех участников регионального политического процесса: как непосредственных игроков (политиков, чиновников и бизнесменов), так и тех, кто занимается обеспечением политического процесса (политтехнологов, представителей СМИ, ученых).

ISBN 598341013 - X

© В.А.Бианки, А.И.Серавин

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	8
ЧАСТЬ I. ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ 2005 ГОДА	10
1. Основные параметры исследования	10
1.1. Цели и задачи исследования	10
1.2. Методы исследования	11
2. Реформа местного самоуправления.....	13
2.1. Схема органов власти	13
2.2. Механизм избрания органов местного самоуправления	15
2.3. Источники доходов, полномочия и ответственность МО I и II уровня.....	17
2.4. Экспертные оценки последствий реформ.....	19
2.5. Фонды финансовой поддержки муниципальных образований	27
2.6. Развитие общественных процессов вокруг закона «Об общих принципах организации МСУ в РФ»	29
2.7. Быть или не быть?	42
2.8. Земельный вопрос	48
2.9. Построим ли мы будущее, удобное для нас	52
3. Выборы в органы местного самоуправления	54
3.1. Интересы и стратегии основных типов игроков	54
3.2. Варианты проведения кампании.....	61
3.3. Потенциальные кандидаты на выборные должности МО	72
3.4. Стоимость избирательной кампании	74
4. Реформа и выборы в органы МСУ. Краткое описание ситуации	79
ЧАСТЬ II. ВЫБОРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА IV СОЗЫВА	86
1. Описание нового закона о выборах	86
2. Макроуровень: политические последствия	89
3. Мезоуровень: технологические последствия	97
3.1. Партии, кандидаты и округа.....	97

3.2. Направления работы избирательного штаба	101
4. Микроуровень: психологические последствия	102
4.1. Взаимовлияние результатов партии и кандидата.....	104
4.2. Взаимовлияние антирейтинга партии и результата кандидата.....	107
4.3. Другие аспекты, способные влиять на поведение избирателей.....	109
5. Каким был бы ЗакС-2002 по новым правилам?	111
5.1. Результаты выборов в разрезе блоков и партий	112
5.2. Определение партийной принадлежности «беспартийных» победителей	114
5.3. Примитивная модель гипотетических результатов	118
5.4. Механизм учета влияния дополнительных значимых факторов.....	122
5.5. Модель гипотетических результатов с учетом дополнительных факторов	123
6. Краткое содержание: прогнозируемые последствия новых правил.....	128
6.1. Прогнозируемые последствия вступления закона	128
6.2. Моделирование изменения партийно-фракционного состава ЗакС на основе анализа результатов выборов 2002 года	130
6.3. Пути уменьшения неопределенности и повышения управляемости	131
ПОСЛЕСЛОВИЕ	133
ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	136
ОБ АВТОРАХ.....	138

ПРЕДИСЛОВИЕ

В стране, которая переживает эпоху перемен, не может сформироваться устойчивая законодательная и политическая система, в особенности если страна столь велика и многоукладна, как Россия. Российское законодательство, посвященное выборам, является одной из наиболее динамичных сфер – еще ни одна федеральная кампания не проходила по тому же закону, что и предыдущая (это касается и кампаний 2007 - 2008 годов).

В данной книге мы постараемся продемонстрировать, насколько существенное влияние окажет ряд новых законов на прохождение двух кампаний – по выборам в органы МСУ Ленинградской области и в Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Сделаем три оговорки:

- во-первых, наши выводы в большинстве своем применимы не только к ситуации в двух указанных регионах;

- во-вторых, рассматривать текущую ситуацию и прогнозировать ее развитие мы будем с точки зрения практикующих политических консультантов, а не с административно-правовой или какой-то другой;

- в-третьих, в наших суждениях будет прослеживаться психологический подход, так как оба автора являются психологами.

Надеемся, что наши идеи окажутся полезными читателям в их практической деятельности, и будем признательны за любые комментарии к этой работе (valentin@bianki.ru; seravin@mail.ru).

Выражаем благодарность заведующему кафедрой политической психологии СПбГУ проф. Александру Ивановичу Юрьеву за внимание и участие, проявляемое к нашей научной и практической деятельности.

ЧАСТЬ I. ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ 2005 ГОДА

1. Основные параметры исследования

1.1. Цели и задачи исследования

Главная цель данного исследования - выявление специфики проведения и формирования общественного мнения по отношению к реформе местного самоуправления в Ленинградской области. В соответствии с целью исследования были сформулированы следующие задачи исследования:

- ✓ Изучить изменения в деятельности органов МСУ;
- ✓ Определить особенности проведения реформы МСУ в Ленинградской области;
- ✓ Изучить отношение и участие в проведении реформы различных социально-политических групп региона;
- ✓ Выявить представления о реформе МСУ и доверие к ней местных и региональных элит и населения региона;
- ✓ Оценить психологическую составляющую реформы МСУ,
- ✓ Спрогнозировать развитие избирательной кампании в органы МСУ;

- ✓ Выявить технологическую специфику проведения предвыборной кампании в органы МСУ.

1.2. Методы исследования

Настоящее исследование было разделено на два этапа, которые проводились параллельно. *Этап полевого исследования* (сбор первичной информации), включающий проведение экспертных и глубинных интервью, а также использование метода наблюдения. *Этап кабинетного исследования* (сбор вторичной информации), включающий поиск информации в архивах, приобретение ее у компетентных источников и сбор данных через компьютерные сети.

В период с 17 мая по 01 июля нами было проведено 87 экспертных интервью с представителями МО Кингисеппский район, МО Выборгский район, МО Гатчинский район, МО Всеволожский район, МО Бокситогорский район, МО Тосненский район, МО Кировский район, МО Сосновый Бор, а также собрано и проанализировано 564 публикации в печатных и интернет СМИ по теме исследования, 7 социологических отчетов, 3 социально-психологических, 3 качественных психологических исследования и 2 аналитические записки.

2. Реформа местного самоуправления

2.1. Схема органов власти

01 января 2006 года (на данный момент эта дата под вопросом, называется другой срок - 01 января 2009 года) вступает в силу закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральная реформа органов МСУ приводит к переделу зон влияния между разными уровнями государственной власти. Муниципальные образования получают реальную возможность распоряжаться муниципальной собственностью, а главное - муниципальной землей.

В соответствии с новым законом, в Российской Федерации создается двухуровневая система муниципальных образований. Существующая сейчас система управления субъектами федерации через районные администрации исчезает. Появляется новая система управления в виде формально независимых от субъекта федерации муниципальных образований I и II уровня. МО I уровня – это города и поселки. МО II уровня – объединенные районы.

Так как органы муниципального управления по новой системе созываются впервые, то одна из первых задач вновь сформированных органов местного самоуправления – принятие устава муниципального образования, где регламентируется деятельность МО, в том числе

формирование бюджета, его доходной и расходной части, а также правила землепользования и осуществления экологического контроля на территории МО.

Избранные 09.10.2005 года в Ленинградской области депутаты, а потом и главы МО, возможно, приступят к исполнению обязанностей в полном объеме только с 01.01.2006 года. Поэтому на протяжении ноября-декабря будет существовать параллельная система власти: новые депутаты должны будут принять уставы и регламентирующие акты, бюджеты на 2006 год, в то время как прежняя администрация и главы еще будут управлять территорией.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации МСУ в РФ», принятым Госдумой РФ в сентябре 2003 года, в Ленинградской области сформирована система двухуровневой организации муниципальных образований:

- муниципальные образования первого уровня – 204 сельских и городских поселения;
- муниципальные образования второго уровня – 17 муниципальных районов и городской муниципальный округ Сосновый Бор.

Администрации муниципальных образований первого уровня не подчиняются напрямую администрациям муниципальных образований второго уровня.

2.2. Механизм избрания органов местного самоуправления

В соответствии с принятым законом в Ленобласти прямым голосованием будут избраны только депутаты муниципальных советов первого уровня. В дальнейшем муниципальные образования

разработают свои собственные уставы и будут проводить выборы в соответствии с ними.

Депутаты муниципального совета первого уровня имеют широкий круг полномочий в решении кадровых вопросов:

- Из своих членов депутаты муниципального образования первого уровня выбирают главу муниципалитета (глава законодательной власти МО).
- Депутаты муниципального образования утверждают кандидатуру главы администрации муниципального образования первого уровня (глава исполнительной власти МО). Кандидатов на пост главы администрации в муниципальный совет представляет специально сформированная комиссия, где 50% членов назначает непосредственно губернатор области. Таким образом, глава администрации выступает в качестве «наемного менеджера», управляющего муниципальным образованием.
- Депутаты муниципального образования первого уровня из своих членов выбирают представителей в муниципальный совет второго уровня. Туда же автоматически попадает и глава муниципального образования первого уровня.

Муниципальный совет второго уровня состоит из представителей муниципальных советов первого уровня. Глава муниципального образования и глава администрации муниципального образования второго уровня выбираются по той же схеме, как и в муниципальных образованиях первого уровня.

В нынешнем понимании главы района как «удельного князя» не будет. Глава исполнительной власти будет подотчетен

муниципальному собранию, которое пропишет в уставе МО механизмы снятия его с должности и т. п.

2.3. Источники доходов, полномочия и ответственность МО I и II уровня

Основные функции муниципальных советов первого уровня - ЖКХ, транспорт и землепользование. Разработана система наполнения бюджетов новых муниципальных образований. Важную роль в этом вопросе играют налоги на доходы и имущество физических лиц.

Основные полномочия муниципальных образований первого уровня:

- энергоснабжение;
- благоустройство;
- содержание жилого фонда;
- транспорт;
- утверждение генпланов поселений;
- утверждение правил землепользования;
- выдача разрешений на строительство;
- продажа и сдача в аренду муниципальных земель, имущества.

Основные полномочия муниципальных образований второго уровня:

- образование;
- здравоохранение;
- экологический контроль.

Источники средств бюджетов МО:

- земельный налог;
- транспортный налог;
- налог на имущество физических лиц;

-
- единый налог на вмененный доход;
 - налог на доходы физических лиц (15% от объема собранных средств этого налога пойдут в бюджеты муниципальных образований первого уровня и 15% - в бюджеты второго уровня, хотя пока это норма не утверждена Госдумой);
 - средства от продажи и аренды земли;
 - оплата за негативное воздействие на экологию и штрафы за нарушение экологических норм (40% - в МО II уровня, остальное – в федеральный бюджет).

Некоторые аспекты финансовой деятельности МО

В соответствии с новым законодательством произойдет перераспределение полномочий: власть первого уровня будет отвечать, по большому счету, только за четыре сферы: ЖКХ (при 100-процентной оплате населением жилищно-коммунальных услуг), благоустройство территории (вместе с содержанием кладбищ), культура и спорт.

Все остальное - уровень района, который наделен правом получать так называемые отрицательные трансферты, то есть изымать в свой бюджет из бюджетов МО I уровня 50 % превышения, если там среднедушевая бюджетная обеспеченность вдвое превосходит среднерайонную. Эта норма по перераспределению средств внутри районов будет действовать в течение переходного периода.

Существует норма о банкротстве муниципальных образований (если их долги составляют более 30% от текущего бюджета). Банкротство инициируется региональной властью.

2.4. Экспертные оценки последствий реформ

- Многие эксперты рассматривают выборы в муниципальные советы как первый этап перед выборами в Законодательное собрание Ленинградской области. При этом новая система муниципальных образований дает возможность и ресурсы для работы в непосредственном контакте с избирателями.
- Каким образом пройдет сама реформа, сейчас сказать невозможно. Не раздуется ли при этом аппарат органов местного самоуправления до невероятных размеров? Какова мера его ответственности? Где взять квалифицированных финансистов, юристов для работы в сельских округах? Одно можно сказать с уверенностью: реформа должна будет встряхнуть общественно-политическую ситуацию в стране и, возможно, приведет к гораздо более значимому общественному кризису, чем реформы-предшественницы, так как последние не были настолько системообразующими.
- Есть мнение, что реформа вызовет интенсивные народные волнения, самые смелые высказывания – это то, что она может способствовать революционному перевороту. К этому есть объективные предпосылки: например, передача системы ЖКХ от старых органов к новым и слабо прописанные межбюджетные отношения, а также то, каким образом местные власти могут взять те налоги, которые им принадлежат по закону, как будет исполняться закон на местах. Даже если эти предпосылки преувеличены, есть группы, которые попытаются использовать эту реформу как старт к переделу власти в стране. На данный момент идет стандартная процедура: оппозиция

раскачивает ситуацию, а власть пугает неразберихой и хаосом. Возможность создания при помощи реформы МСУ революционных предпосылок в стране низка, в связи с тем, что нет отлаженной структуры оппозиции ни в регионах, ни в Москве и Санкт-Петербурге. Пробной моделью процессов президентских выборов и выборов в Госдуму станут выборы в Московскую Городскую Думу в декабре 2005 года. Эту модель впоследствии попробуют применить на выборах в Законодательное собрание Ленинградской области.

- Важная интрига реформы заключается в следующем: кто сколько власти захочет взять в МО, тот столько и возьмет, поскольку авторы Устава МСУ - сами депутаты, и границы собственных полномочий определяются ими самостоятельно; администрация же региона будет договариваться с каждым конкретным МО в индивидуальном порядке и стараться навязать им свое видение уставов и других нормативных актов. Профильные комитеты администрации Ленинградской области разработали для будущих представителей органов местного самоуправления типовые проекты устава МО, бюджета, контракта с главой администрации и регламент работы местного парламента. Как сообщает корреспондент ИА REGNUM, об этом заявил 30 июня на пресс-конференции в Санкт-Петербурге председатель Комитета по вопросам государственной службы и местного самоуправления правительства Ленинградской области Юрий Марасаев. По словам Ю. Марасаева, эти документы разработаны для облегчения работы будущих местных властей, большинство из

которых не имеет опыта разработки и принятия нормативных документов. В то же время подготовленные документы являются «рекомендациями, с которыми муниципалы могут и не согласиться», - сказал он. «Главное, что должны сделать местные власти в срок до 1 января 2006 года, когда вступит в силу реформа МСУ, - это принять собственные уставы и бюджеты», - считает Ю. Марасаев. Типовой проект бюджета был разработан Комитетом экономического развития областной администрации. Комитет по вопросам государственной службы и МСУ подготовил типовой проект устава МО, проект договора с главой администрации МО, который будет наниматься по контракту, а также порядок работы муниципального совета.

- На данный момент преобладает непонимание того, что выборы для бизнесменов – не только возможность получить общественное признание и гарантировать неприкосновенность своей территории (и конкретных активов, особенно недвижимости), но и способ непосредственно заработать после выборов (тактическая выгода) и за относительно небольшие вложения получить контроль над очень крупными объектами недвижимости (стратегическая выгода).
- Главная проблема, стоящая перед реформой МСУ, – это психологическая неготовность муниципальных властей брать власть в свои руки. Реформа МСУ привела к высокой инвестиционной привлекательности вложений в местные выборы, так как дает возможность передела собственности (с таким же потенциалом, как когда-то приватизация). Из нескольких десятков муниципальных образований первого

уровня, которые мы проанализировали, все МО потенциально являются не дотационными, в каждом есть потенциал обеспечения бюджета, в разы превышающего нынешний. Однако главы «сельсоветов» психологически не готовы быть главой в новом понимании, то есть и главой, и политиком, и бизнесменом, и государственным служащим одновременно, так как они пока только «дотационные» государственные служащие. В экспертных кругах при правительстве Ленинградской области нам было озвучено, что подавляющее большинство МО I уровня будут дотационными (бюджетодефицитными), и в качестве примера было приведено сельское поселение «Нежновское». Проводя анализ ситуации в этом МО, мы выяснили, что средний годовой бюджет данного поселения в последние годы составлял менее 1 миллиона рублей; когда же (в прошлом году) бюджет составил более 2 миллионов, администрация МО сумела отремонтировать дорогу, построить висячий пешеходный мост - и в целом они почувствовали себя разбогатевшими. Что же будет с бюджетом этого МО после вступления в силу 131-го закона? Прежде всего, основными доходными статьями всех МО I уровня станут сдача в аренду и продажа земли. МО «Нежновское» - не исключение. На его территории находится садоводство на 1800 участков, семь домов отдыха на берегу самого чистого в области озера Копанское, детские лагеря, карьер по добыче песка и неизвестное (даже представителям администрации) количество элитных одиночных коттеджей. Очевидно, что при достаточно адекватной ставке налога на участок в 1000 рублей в

год, с учетом других источников кроме садоводства, бюджет МО заметно превысит желаемые 2 миллиона рублей. И это будет не такой маленький бюджет для МО, на территории которого проживает 800 человек, большая часть из которых – пенсионеры.

- Многие эксперты говорят о том, что у новых органов МСУ не хватит финансовых средств для исполнения своих функций, и приводят в пример ЖКХ. По нашему мнению, это может быть верным преимущественно для поселков и городов, так как в селах не ведется даже речи о ремонте частных домов и внутридомовых инженерных коммуникаций за счет местных властей.
- Инвестиционную привлекательность вложений в местные выборы снижает ряд факторов риска. Основной из них – это затяжка по времени возможности продажи земли и муниципальной собственности муниципалитетами первого уровня (из-за отсрочки разграничения земли), а также опасность, что ныне существующие главы МО I уровня психологически не готовы взять власть на местах в свои руки и поэтому возможности, заложенные в федеральном законе, могут не быть реализованы.
- Еще один фактор, снижающий адекватность оценки возможностей МО, - скрытность налоговых органов: например, они не предоставляют никому (в том числе и нынешним властям местного уровня) информацию о том, какие налоги платят сейчас организации, находящиеся на территории МО.

-
- Некоторые эксперты считают, что беспокойство местных властей относительно перспектив реформы МСУ объясняется целенаправленной политикой региональных властей. Руководство области опасается, что муниципальные образования окажутся слишком самостоятельными – и в финансовом, и в политическом смысле.
 - Политические выгоды реформы неоднозначны и, скорее всего, в 2006 году будут только в пользу оппозиции существующей власти. Возможно, после этого, для того чтобы снизить напряженность среди населения, власти примут решение перенести срок проведения реформы или, например, реформировать партию «Единая Россия», списав на нее сложности в проведении реформ. Вероятно, федеральный центр рассчитывает, что к 2007-2008 гг. реформа должна дать положительный эффект. Увеличение финансовых оборотов на местах и появление понимания местными властями того, что у них есть возможность влиять на политическую ситуацию, создаст благоприятные предпосылки для формирования политических партий «снизу вверх» (от местных ячеек, а не из федеральных центров). На данный момент нет ни одной партии, у которой по большинству регионов существовали бы действующие партийные ячейки в МО I уровня.
 - Новые органы местного самоуправления смогут приступить к работе не ранее января 2006 года, хотя с 08.07.05 дата вступления новых органов МСУ в полномочия находится под вопросом. Чтобы сократить период, когда старые структуры еще будут работать, а новые уже будут избраны, областным

законом установили дату выборов в октябре 2005 года. В этом случае до конца года муниципалитеты успеют подготовить свои уставы и с января 2006 года, возможно, начнут работу. После выборов какие-то проблемы все равно придется решать уже по ходу дела, а они неизбежно будут возникать. Особенно в связи с тем, что по закону власть поселения не подчинена районной власти, а полномочия обоих уровней разграничены. Разъяснение населению, с какими вопросами и куда следует обращаться, станет непростой задачей для всех органов власти.

- Установление разного срока полномочий глав МО I и II уровней (3 и 5 лет соответственно) также, возможно, приведет к коллизиям – через три года будут избраны новые составы советов МО I уровня, которые могут оказаться оппозиционными главе муниципального района.

2.5. Фонды финансовой поддержки муниципальных образований

В Ленинградской области будет создано три фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Постоянной комиссией по бюджету и налогам Законодательного собрания Ленинградской области 03.06.05 одобрены в первом чтении законопроекты «О фондах финансовой поддержки муниципальных образований Ленинградской области» и «О районных фондах финансовой поддержки поселений», разработанные администрацией Ленинградской области в рамках реализации федерального закона о МСУ. Согласно этим документам, в регионе будут созданы фонды финансовой поддержки муниципальных образований – 2 областных в рамках бюджета Ленинградской области для поддержки районов и поселений, один – районный, направленный

на выравнивание поселенческих бюджетов. В соответствии с данными законопроектами расчет субвенций из муниципальных бюджетов в областной, дополнительного норматива отчисления от налога на доходы физических лиц в бюджет муниципального района и дотаций из фондов финансовой поддержки муниципальных образований базируется на таких показателях, как численность и уровень подушевого дохода населения, уровень бюджетной обеспеченности и прогнозируемая сумма доходов каждого муниципального образования. Полностью решить проблемы финансового разрыва между различными муниципальными образованиями не удастся, однако сгладить разницу, вероятно, получится.

2.6. Развитие общественных процессов вокруг закона «Об общих принципах организации МСУ в РФ»

Учитывая специфику динамично развивающейся общественно-политической ситуации (на 22.07.05) вокруг закона о местном самоуправлении, историю развития общественных процессов в Ленинградской области целесообразно разбить на четыре блока-этапа: общественно-политическая ситуация до 17.05.05, общественно-политическая ситуация с 17.05.05 до 24.05.05, с 24.05.05 до 08.07.05 и сценарный анализ возможного развития событий после 08.07.05.

Общественно-политическая ситуация до 17.05.05

В 2004 году областными законами «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования» органами государственной власти Ленинградской области были

установлены границы муниципальных образований и соответствующие муниципальные образования наделены статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. С учётом ограниченного времени на проведение всех работ по установлению границ допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. Установление законом Ленинградской области границ муниципального образования фактически является актом создания муниципального образования.

Установление границ сопровождалось в некоторых МО общественными протестными волнениями, митингами, сбором подписей, организацией сайта в интернете и т. п. Так, например, руководство МО Гатчина не хотело придания городу статуса городского поселения, что по факту означает лишение статуса города и включение в Гатчинский район почти на равных правах с сельскими поселениями.

Ожидалось, что избирательная кампания будет проводиться одновременно в муниципалитетах всех уровней, чтобы сэкономить бюджетные средства. Жители МО будут выбирать представительный орган I и II уровня, а также глав МО I и II уровня, то есть получат 4 разных бюллетеня.

В бизнес-кругах, а также в политических партиях, ориентированных на зарабатывание денег, вызвали особый интерес следующие статьи нового закона:

Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в особенности пункты №3 и №4

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в особенности пункты №2 и №3:

2). *Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.*

3). Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Статья 52. Местные бюджеты

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

По мнению экспертов, руководители региона, хорошо понимая возможности нового передела собственности, начали продумывать наиболее эффективные схемы управления недвижимостью, рассматривая варианты госсобственности, приватизации или передачи ее в частные руки. Эти рекомендации будут положены в основу разрабатываемых сейчас регламентов деятельности будущих муниципальных образований.

Основные действующие силы, так или иначе, уже проявили себя на политическом поле МО Ленинградской области в преддверии реформы МСУ:

Местный уровень:

- Местный бизнес (в каждом МО свои);

-
- Граждане, желающие заработать (в каждом МО свои);
 - Действующие депутаты местного самоуправления (в каждом МО свои);
 - Амбиционные граждане (в каждом МО свои);
 - Партии (ЛДПР, «Единая Россия», Аграрная партия, в Ломоносовском, Всеволожском районах и некоторых других МО – СЕПР, КПРФ, в Выборгском – «Родина»);
 - Профсоюзные организации (только в некоторых МО);
 - Местная администрация (МО I и II уровня).

Региональный уровень:

- Крупные экономические структуры (основной интерес МО у крупных заводов и земля вокруг Санкт-Петербурга);
- Партии (ЛДПР, «Аграрии», «Единая Россия», «Родина»);
- Действующие депутаты Законодательного собрания (не все примут участие, для каждого МО ситуация будет своя);
- Профсоюзная организация;
- Правительство Ленинградской области (примет участие с целью обеспечения плавного перехода власти).

Федеральный уровень:

- Партии (ЛДПР, «Единая Россия», а когда страсти по реформе накалятся, то СПС, «Яблоко», КПРФ и, возможно «Родина»);
- Депутаты Госдумы (По мнению экспертов: А.Г.Невзоров вряд ли будет участвовать, В.А.Южилин - тоже, А.А.Шиманов, вероятно, примет участие).

Еще в 2004 году по ряду высоко инвестиционно-привлекательных МО начали разворачиваться избирательные кампании на пост главы второго уровня. Например, Выборгский район, где была нанята группа

политтехнологов, снята квартира, начался выпуск тематически ориентированной газеты; Всеволожский район, где местные предприниматели начали разбиваться на комитеты «Местного спасения» (как в поселке имени Морозова) или организовывать самосознание местного населения (как в Юкках).

Вступление в силу положений федерального закона в полном объеме с 01.01.06 года не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, избранных до официального опубликования федерального закона, срок полномочий которых истекает после 01.01.06. Указанные органы и выборные должностные лица местного самоуправления с 01.01.06 исполняют полномочия в соответствии с положениями федерального закона.

По закону «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» для муниципальных образований первого уровня, к которому отнесены сельские и городские поселения, срок полномочий определен в три года. В то же время органы власти муниципального района, то есть МО II уровня, будут избираться на пять лет. Интересно, что депутаты первого созыва МО I уровня уже прекратят свои полномочия, а депутаты МО II уровня будут продолжать исполнять обязанности.

В 2005 уже в достаточно большом количестве МО стартовали избирательные кампании на должность главы. Например, в активной стадии (поквартирная агитация, социологические опросы, продуктовые наборы, молодые люди в накидках и т. п.) они проходят в Гатчине, на

стадии предварительных исследований – в Ломоносовском, Тосненском, Кингисеппском, Бокситогорском и других районах.

Общественно-политическая ситуация с 17.05.05 до 31.05.05

17 мая 2005 года депутаты Законодательного собрания Ленинградской области в первом чтении приняли закон, согласно которому напрямую избираться будут только депутаты муниципальных советов городских и сельских поселений, которые сформируют представительный орган района, направив туда делегатов из своего состава. Глав администраций районов и поселений будут нанимать на работу по контракту. Кандидатов на эти должности подберут специальные конкурсные комиссии, половину состава которых сформирует правительство Ленинградской области.

Законопроект, внесенный губернатором Ленинградской области, устанавливает число депутатов в каждом из муниципальных образований: от 7 - в малочисленных сельских поселениях, до 22 - в городских.

Из своего состава каждый муниципальный совет выберет по 1-2 делегата в представительный орган муниципального района (самый многочисленный совет получится в Выборгском районе – 42 человека, самый малочисленный – в Подпорожском и Лодейнопольском: по 15 человек), а также выберет главу совета. Глава администрации поселения будет назначаться муниципальным советом по контракту – фактически будет являться наёмным менеджером.

Данная реформа завершит укрепление вертикали власти в Ленинградской области, и если в других регионах она пройдет в том же русле, - то и во всей стране.

Жители МО будут выбирать представительный орган I уровня, а депутаты II уровня, а также главы МО I и II уровня на общих выборах избираться не будут, то есть избиратели получают 1, а не 4 разных бюллетеня.

Далее практически по всем муниципальным округам избирательная деятельность приостановилась, все команды стали поджидать принятия этого закона.

24 мая 2005 года был принят во втором и третьем чтении областной закон «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области».

Интересно, что в принятом законе «потерялось» МО Ивангородское, которое появляется только в виде «призрака» в Приложении 2 к областному закону (в списке МО I уровня Кингисеппского района отсутствует Ивангородское городское поселение и перечислены только 10 МО, а в таблице с указанием количества МО I уровня в каждом МО II уровня по Кингисеппскому району указано 11 МО).

Общественно-политическая ситуация с 24.05.05 до 08.07.05

После принятия этого закона началась активная проработка схем выборов нового образца. Многие предприниматели-аборигены и местные криминальные группы отказались от ведения избирательных кампаний, так как ориентировались на главу второго уровня. Активную проработку новых схем осложняли слухи о том, что реформу МСУ якобы хотят перенести и выборы будут отложены, причем эта информация частично подтверждалась экспертными мнениями и поддерживалась СМИ. Из-за этого многие крупные игроки не хотели

вступать в избирательную кампанию. Ситуация неопределенности (подробнее этот вопрос рассмотрен в разделе 2.7. Быть или не быть?) продолжалась до первых чисел июля, и 08.07.05 в Госдуму была внесена и принята в первом чтении (при активном участии представителя Президента РФ) поправка о переносе ввода в действие ФЗ №131. В это же время стало ясно, что в Ленинградской области выборы все равно проведут. Однако на сегодняшний день непонятно, когда вновь избранные депутаты получат всю полноту власти, что резко снижает инвестиционную привлекательность реформы.

Законодательное собрание Ленинградской области приняло закон о назначении выборов в представительные органы муниципальных образований региона. Выборы в муниципальные собрания в регионе пройдут 9 октября, при продлении в соответствии с федеральным законодательством сроков полномочий действующих органов МСУ. Однако принятый закон, как оговорено отдельным его пунктом, вступил в силу 25 июля 2005 года, что позволило соблюсти нормы федерального и областного избирательного права, где четко определены временные рамки проведения выборов. Таким образом, избирательная кампания в Ленинградской области началась именно 25 июля 2005 года. Принятый закон не распространяется на представительные органы МСУ, которые избраны до вступления в силу главы 12 федерального закона о местном самоуправлении, и избранные в переходный период.

Базовый вопрос, вокруг которого разворачивались события в связи с реформой: кто будет распоряжаться муниципальной

собственностью и, самое главное, землей. Первоначально ответить на него с уверенностью было очень сложно: региональная власть держала этот вопрос под жестким контролем, снижая тем самым инвестиционную привлекательность реформы.

Однако к настоящему моменту ситуация с землей изменилась. Региональные и муниципальные власти в соответствии с поправками в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и новым региональным законом, принятым 14 июля Законодательным собранием Ленинградской области во втором и третьем чтениях, «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», теперь могут претендовать на изъятие по суду не востребуемых земельных участков и т. п. Прояснение вопроса с землей повысило интерес к реформе, но поправка к Федеральному закону № 131 от 08.07.05 (о переносе вступления в полномочия новых органов МСУ) сбалансировала наметившийся прогресс.

Сценарный анализ развития событий после 08.07.05

Выборы, скорее всего, состоятся, но в течение июля-августа будет присутствовать напряжение – все будут ожидать сентябрьской сессии Госдумы, где во втором и третьем чтении решится вопрос о переносе ввода в действие ФЗ № 131.

Каким образом будут проходить кампании в смысле технологий и стратегии, рассмотрено в разделе 3.2. «Варианты проведения кампании».

Наметим основные реперные точки, которые будут определять развитие кампании.

Отдельно пройдет этап под эгидой слов Сталина: *«Не важно, кто голосует, важно, кто считает»*, который будет заключаться в формировании составов избирательных комиссий. При грамотной организации комиссий выигрывают те кандидаты, кто влиял на назначение членов комиссий с правом решающего голоса и председателей этих комиссий.

Избирательная кампания продлится 77 дней - с 25 июля по 09 октября 2005 года.

Первый этап: выдвижение и регистрация кандидатов, 25.07.05-03.09.05.

Субъекты выдвижения:

- полномочный орган политической партии;
- общественное объединение;
- избирательный блок;
- самовыдвижение.

Регистрация кандидатов от «Единой России», «Родины», КПРФ и ЛДПР осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога. Основанием для регистрации кандидата в этом случае является решение о его выдвижении, принятое политической партией, ее региональным или местным отделением, избирательным блоком.

Для остальных кандидатов предусматривается альтернатива. Он может не собирать подписи в свою поддержку, а заменить эту процедуру внесением избирательного залога. Размер его составляет 37 500 рублей, 15% от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда депутата. «Потолок» же избирательного фонда для депутата представительного органа – 250 000 рублей.

Второй этап, агитационный. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и создания соответствующего избирательного фонда, прекращается в ноль часов за одни сутки до дня голосования.

Этот период избирательной кампании можно разбить на два отрезка: до 24 сентября и с 24 сентября по 9 октября. До 24 сентября все будут ждать решения о переносе ввода в действие ФЗ № 131, а после 24 сентября самым ярким событием будет то, что начнется досрочное голосование, которое на многих выборах в органы МСУ решало итог выборов.

Третий этап, день выборов, подсчет голосов. 9 октября ожидается высокая явка на выборы, с учетом досрочно проголосовавших - порядка 60%, а по МО с высокой экономической привлекательностью этот показатель может быть еще выше.

2.7. Быть или не быть?

08.07.05 в Госдуму была внесена и принята в первом чтении (при активном участии представителя президента) поправка о переносе ввода в действие ФЗ № 131. Однако следует отметить, что перенос этот достаточно условен – пока не прошло еще два чтения, нельзя сказать, в каких регионах и когда вступит в силу эта поправка. Очевидно, это неясно и самим депутатам: на вопрос представителя Татарстана, состоятся ли у них выборы в органы МСУ, назначенные на 16.10.05, авторы поправки не смогли дать ответа.

Учитывая, что в Ленинградской области принят закон о назначении даты выборов на 09.10.05, то очень высока вероятность, что выборы пройдут по новому закону уже осенью.

Важно уделить внимание последнему заявлению Президента РФ В.В.Путина о реформе, сделанному на заседании Госсовета. С одной стороны, он говорит о том, что при реализации закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не должно быть «никаких авралов и компанейщины», так как ему известны «озабоченность по поводу готовности к реализации на практике положений закона» и «крайне болезненный вопрос о темпах и сроках всей работы». С другой стороны, Президент РФ добавил: «Прошу не считать, что мое заявление означает какой-то отход от принятых решений. Прошу всех, и скажу это на Госсовете, активнее готовиться к вступлению закона в силу». Скорее всего, это означает, что закон будет вводиться в действие постепенно, в тех регионах, где есть уверенность в достаточной подготовленности к нему. При таком сценарии развития ситуации, решения будут принимать главы и представительные органы субъектов федерации. Главам регионов особенно важно будет заслужить дополнительные симпатии президента, который либо еще будет их назначать, либо недавно назначил, но может легко снять по причине «утраты доверия». И неизвестно, что хуже – не проводить выборы, ссылаясь на неподготовленность (ведь виноват может оказаться тот же губернатор), или провести их, осознавая риски.

Еще одним вариантом развития событий может стать увязывание реформы местной власти с федеральными политическими процессами, которые сейчас уже стартовали, а развязку получают в 2007-2008 годах (в качестве странной гипотезы: в Конституции РФ написано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а возглавляет местную власть... Президент РФ!).

В профильном комитете Госдумы выражали сомнение относительно того, правомерно ли принимать решение о вводе федерального закона в регионе на региональном уровне: география и время применения федерального закона в принципе не могут быть регламентированы региональным законом.

Министерство регионального развития РФ предлагает властям субъектов федерации представить экономическое и юридическое обоснование необходимости отсрочки вступления в действие реформы местного самоуправления, если региональные власти считают необходимой эту отсрочку. Это обоснование власти субъектов РФ должны будут предоставлять Министерству регионального развития РФ и Министерству финансов. 04.07.05, в ходе аппаратного совещания с членами областного правительства, В.П. Сердюков заявил, что такое предложение министерства было озвучено на заседании президиума Госсовета, который состоялся 30.06.05 года в Москве. В то же время губернатор заявил, что он не считает нужным готовить такое обоснование и откладывать начало реализации реформы МСУ в Ленинградской области.

На региональном уровне самое значимое событие, касающееся местных выборов, – заявление председателя Комитета правительства Ленинградской области по взаимодействию с органами местного самоуправления Юрия Марасаева, сделанное 04.07.05. Он заявил, что «сегодня в регионе подготовлена вся необходимая нормативно-правовая база для успешного проведения выборов». Специалистами областной администрации уже разработан и готов к применению пакет образцов нормативных актов, которые вновь избранные депутаты будущих муниципалитетов могли бы взять за основу для своей

дальнейшей работы. В него входит типовой устав МО I уровня, положение о контракте с главой администрации, а также положение о конкурсной комиссии и примерный порядок ее работы при проведении конкурса на замещение должности главы МО. Очевидно, что к унифицированным документам, регламентирующим деятельность органов МСУ, подготовленным теми, у кого эти органы МСУ забирают полномочия, следует относиться аккуратно. Во многом суть реформы МСУ сводится к лозунгу: «Делайте что хотите, вы теперь свободны», и очевидно, что руководству области это не импонирует. В целом не только региональное правительство, но и федеральное заинтересованы в том, чтобы бурный поток возможной свободы направить в нужное русло. И во многом это делается путем игры с подаваемой информацией, направленной на управление политическими рисками, – недостаточное информирование, смещение акцентов и т.п. приводит к неопределенности ситуации, что снижает возможности для участия в выборах многих игроков.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации МСУ в РФ», который должен был вступить в силу 01.01.06, Законодательное собрание Ленинградской области 22.03.05 в трех чтениях приняло закон «О представительных органах и главах муниципальных образований Ленинградской области». Этот закон регламентирует выборы глав и депутатов муниципальных образований первого созыва. В дальнейшем муниципальные образования разработают свои собственные уставы и будут проводить выборы в соответствии со своим уставом.

Особый интерес вызывает то, что ситуация неопределенности (второе и третье чтение ФЗ о переносе выборов состоится уже осенью)

может быть использована как инструмент работы действующего руководства области. Из-за неясностей и неточностей крупные структуры пока не вкладываются в местные выборы (по крайней мере, в заметном объеме), а местные бизнесмены слишком разобщены.

Председатель Комитета Госдумы по вопросам местного самоуправления Владимир Мокрый заявил, что комитет будет настаивать на том, чтобы норма о продлении муниципальных выборов до 1 декабря 2007 года была исключена. В двадцати субъектах РФ выборы уже прошли, еще в шестидесяти они намечены на сентябрь-октябрь. Однако решение, принятое Госдумой 8 июля, в регионах восприняли как сигнал, что назначенные выборы можно не проводить — отложить их «до лучших времен». В связи с этим глава ЦИК Александр Вешняков уже разослал в избирательные комиссии субъектов РФ письмо, в котором однозначно говорится: принятие в первом чтении поправок в 131-й закон «не является основанием для приостановления действий, связанных с организацией и проведением выборов во вновь образованных муниципальных образованиях». ЦИК подчеркивает, что органы власти субъектов РФ должны обеспечить проведение муниципальных выборов в срок до 1 ноября 2005 года. Это принципиальная позиция представителей власти: избирательная кампания будет идти своим ходом, выборы состоятся в срок.

2.8. Земельный вопрос

Земельные ресурсы Ленинградской области составляют около 84 тыс. кв. км (земли лесфонда - 70%, земли сельхозназначения - 20%, земли РФ и Минобороны - 10%).

Наибольший интерес для реализации различных инвестпроектов представляют сельскохозяйственные земли, поскольку для перевода других категорий необходимо пройти очень много согласований, соответственно - затратить немалые средства.

Эксперты оценивают, что особым спросом будут пользоваться угодья в радиусе до 80 км от Санкт-Петербурга – это МО Всеволожский, МО Гатчинский, МО Кировский, МО Ломоносовский и МО Выборгский районы. Некоторые эксперты считают, что в МО Приозерский район основные земельные ресурсы уже исчерпаны.

В соответствии с ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" существует три вида собственности: земля муниципального образования I уровня, земля субъекта РФ, земля Российской Федерации.

Сейчас идет процесс разграничения земель по видам собственности (пока по всей Российской Федерации разграничено не более 10% всей земли). Предполагалось, что с 1 января 2006 года и до окончания работы по разграничению видов собственности на землю управление земельными ресурсами будет осуществляться совместно региональными властями и МО I уровня.

Таким образом, договоры аренды на землю длительностью более 1 года будут согласовываться с администрацией Ленинградской области. Доходы от аренды земли делятся между МО и областью в отношении 50/50. Что касается продажи земли, то все МО Ленинградской области до 1 января 2006 года должны подписать соглашения, что продажа земли будет идти через Фонд имущества Ленинградской области. По мере разграничения земли по видам собственности, область будет передавать эти участки в полное распоряжение муниципалитетов

первого уровня. При этом основная часть земель - леса, водные ресурсы и так далее (порядка 60% всех земель) - будет в распоряжении Российской Федерации, примерно 18% - в муниципальной собственности и где-то 21-22% - в собственности субъекта РФ.

Фактически, администрация области косвенно заинтересована в затягивании разграничения земель и навязывании МО соглашения по продаже земли через Фонд имущества Ленинградской области, чтобы не упустить влияния на крупные инвестиционные проекты, тем самым во многом понижая инвестиционную привлекательность реформы и тормозя положительный эффект от неё.

Однако на данный момент ситуация с землей изменилась. Региональные и муниципальные власти в соответствии с поправками в закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и новым региональным законом, принятым 14 июля Законодательным собранием Ленинградской области во втором и третьем чтениях, «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» теперь могут претендовать на изъятие по суду невостребованных земельных участков.

В Ленинградской области можно будет продавать невостребованные участки (паи) сельхозназначения, а сами земли переводить в более удобные для рыночного использования категории.

Перевод затронет в первую очередь земли сельхозназначения. Правительство Ленинградской области будет решать вопросы о переводе земель сельхозназначения, а власти муниципальных образований – вопросы по переводу частных и муниципальных земель.

Основанием для отказа может служить отрицательное заключение экологической экспертизы, либо если предполагаемая категория земли противоречит градостроительному плану.

С принятием поправок к другому документу – Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» региональные власти получают инструмент для изъятия невостребованных долей. Они имеются в каждом совхозе и, по оценкам экспертов, занимают 10-15% от общей площади сельхозугодий.

В КУГИ Ленинградской области уже не раз заявляли о том, что недовольны тем, как используются земли; вице-губернатор Ленинградской области Александр Дрозденко сообщил, что создана комиссия по выявлению и передаче угодий эффективным собственникам.

Как правило, организации, скупающие землю, не планируют развивать на ней сельскохозяйственное производство: считается, что сейчас это нерентабельно, а земля – наиболее доходный объект вложения средств. Так, в Ломоносовском районе цены в \$300-400 за сотку будут расти до \$1000-1500.

Для ряда областных округов земля может стать основным источником дохода. По мнению экспертов, реформа приведет к тому, что вместо 29 глав МО, которые подписывали постановления о выделении земли, их будет более двухсот, а может, и больше, если в соответствии с уставом МО первого уровня эти документы будет подписывать не только глава.

Районные комитеты по управлению имуществом будут видоизменены. В каждом МО необходимо будет создавать новые органы по управлению имуществом, а также решать вопросы,

←

связанные с разграничением полномочий МО по управлению теми или иными земельными участками. Сейчас земли находятся в рамках МО I уровня, а после реформы их придется дробить и относить к ведению муниципалитетов первого уровня.

В компетенции МСУ первого уровня будет находиться определение ставок местных налогов, арендных ставок на землю.

Однако пока необходимо воздержаться от скоропалительных выводов по земельным законам с новыми поправками, до того момента пока они не будут детально проанализированы.

2.9. Построим ли мы будущее, удобное для нас

Возможно, реформа МСУ – это панацея, которая необходима нашему государству, а может – его злой рок. Она изменит всех нас, но построим ли мы благодаря ей будущее, удобное для нас, – неизвестно, так как по новому земельному закону разрешена покупка земли иностранцам и фирмам с доминированием иностранного капитала. Кроме этого, постоянно проживающие в стране иностранцы имеют избирательное право на выборах в МСУ. После сопоставления этих фактов в воображении возникают китайские общины, избравшие свой состав депутатов МСУ, которые принимают решения о продаже муниципальной земли и собственности... Факт, по сути, абсурден: не граждане России, никакого отношения не имеющие к самому дорогому, чего, по словам Марка Твена, *«сейчас уже не производят»*, и за что наши предки проливали кровь, получают возможность распродавать землю по своему усмотрению, пользуясь избирательным правом, имуществом и землей нашего государства. В этой связи особенно интересно, как с этим фактом увязана пропагандируемая независимость

МО I уровня. Граждане Китая, например, уже сейчас организуют на Дальнем Востоке китайские деревни, вытесняя россиян с местных сельскохозяйственных рынков. Теперь они получают возможность избирать свою местную власть, которая будет управлять имуществом: это будет означать, что россияне с этих территорий уйдут, ибо Поднебесная способна занять любую территорию.

Процитируем закон:

Статья 3. п. 3 областного закона «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области». На основании международных договоров Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. При этом иностранные граждане участвуют в выборах в том же порядке и на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

3. Выборы в органы местного самоуправления

3.1. Интересы и стратегии основных типов игроков

На политическом поле будут заметны действия следующих игроков: партии, администрации области и районов, профсоюзы, местный бизнес, крупные экономические структуры, желающие заработать граждане, действующие депутаты местного самоуправления, амбиционные граждане, местная элита.

- *Партии. Мотивация участия партий заключается в предчувствии передела политического влияния на местах, возможного полного вытеснения «правых» и усиление тех, кто*

захочет дать бой на будущих федеральных и президентских выборах. Ряд партий («Родина», «Единая Россия», ЛДПР) уже высказали намерение выставить своих кандидатов по всей области, но на данный момент они проявляют свой интерес только в некоторых МО II уровня, и у них нет ни средств, ни влияния, чтобы организованно провести работу по всей области. Партии получают шанс создать реальную подструктуру партии в каждом населенном пункте. Например, в «Единой России», на очередном заседании политсовета РО партии, были обсуждены вопросы подготовки к выборам в органы местного самоуправления. Единогласно принято решение о созыве 09.08.05 внеочередной конференции регионального отделения партии, которой предстоит выдвинуть кандидатов от «Единой России» в будущие органы МСУ области. Представители «Единой России» заявили, что они намерены получить не менее половины мест в органах МСУ. Выдвижение кандидатов будет осуществляться тайным голосованием. Подготовку к выборам в органы местного самоуправления «единороссы» ведут уже несколько месяцев: ими проведено обучение партийного актива (140 активистов, секретари первичных и местных отделений партии, руководители местных исполкомов в ходе семинаров, состоявшихся в Тихвине, Гатчине, Выборге, Подпорожье, Сланцах и Шлиссельбурге, прослушали соответствующие курсы).

- *Профсоюзы.* Председатель избирательной комиссии Ленинградской области Владимир Журавлев и лидер региональных профсоюзов Владимир Дебрин подписали

бессрочное соглашение о взаимодействии. Профсоюзы - единственная общественная организация, которую работодатель не вправе запретить на своем предприятии, и единственная организация на «рабочих местах». Лидер региональных профсоюзов заявил, что они планируют выставить кандидатов на выборах в органы МСУ. Власти приобрели сильного партнера, но пока, к сожалению, перспективы этого сотрудничества непонятны, так как методы работы профсоюзов будут, вероятно, во многом схожи с административным давлением.

- *Районные администрации* будут участвовать, так как для них это возможность хотя бы частичного сохранения власти. С привычной властной работой расстаться невероятно сложно. Очевидно, произойдет некий передел местной власти между административными кланами. Кроме того, расширяются возможности в сфере продажи муниципальной собственности. Важная характеристика стратегии большинства районных администраций – это неинформирование населения о её сути. Все местные администрации начали подготовку к предвыборной кампании. Главы районов и «сельсоветов» пойдут на выборы как рядовые кандидаты МО I уровня, рассчитывая впоследствии быть избранными главой МО I уровня, а потом, возможно, и II. Стремление нынешних глав исполнительной власти МО избираться как глава представительной власти вызвано тем, что на данный момент непрогнозируема возможность назначения главой исполнительной власти, а также его функции, возможности и

ответственность. Поэтому главы пойдут в МО I уровня, для того чтобы, став главой представительного собрания, потом, когда появится ясность, попробовать занять, если это будет необходимо, пост главы исполнительной власти. Опасный момент для действующих глав районов и сельсоветов - выдвижение по одномандатному округу. Это идеальная возможность для их противников значимо повлиять на их карьеру в будущем, не дав главе избираться в округе, по которому он пойдет, наняв для этого команду специалистов. В случае неизбрания они теряют не только пост депутата МСУ и шанс занять пост главы представительной власти МО, но и многократно снижается для них вероятность назначения главой исполнительной власти. Возможно, это станет отдельным направлением работы технологов, так что главам администраций нужно быть очень аккуратными в выборе МО для избрания. Нечто подобное происходит в той ситуации, когда лидеры партий проигрывают выборы по одномандатному округу Госдумы, – после этого они чаще всего становятся «политическими трупами».

- *Администрация Ленинградской области* готовит своих кандидатов на посты всех глав администраций МО I и II уровня и будет принимать активное участие, так как не желает терять контроль над ситуацией на местах.
- *Местный бизнес* будет участвовать в данной избирательной кампании, будучи заинтересованным, прежде всего, в муниципальных заказах и участии в принятии решений по муниципальной земле. Можно было бы ожидать, что

представители местного бизнеса снизят меру своего участия, так как быть избранным главой будет маловероятно при непонимании механизмов реформы. Однако останется шанс принять устав МО с правилами, фактически лишаящими главу МО и главу администрации МО возможностей распоряжаться имуществом и землей МО, а возможно – сделать эти должности выборными (например, через четыре года) и впоследствии снова переписать устав. Кроме того, интерес бизнеса будет заключаться и в возможной скупке муниципальной собственности. Сейчас по области идет стихийное формирование местного бизнеса в группы и «комитеты общественного признания» для выдвижения на выборы в органы МСУ. Во многих районах местные бизнесмены уже объединились в группы и будут совместно вести кампанию, хотя такие союзы не очень надежны, так как на данном этапе нет определенности относительно того, кто из них будет возглавлять МО. Соответственно, высока вероятность конфликтов на этой почве после избрания. Также увеличивается возможность влияния внешних игроков, которые, воспользовавшись внутренними конфликтами среди избранных бизнесменов, смогут добиться выбора своего главы МО. Сейчас в Ленинградской области складывается ситуация, при которой участие в избирательной кампании примут не крупные экономические структуры, и даже не региональные, а муниципальные предприниматели, которые смогут выставить кандидатов на выборы в октябре. Поэтому, вероятно, в

большинстве округов депутатский корпус будет сформирован из муниципальных предпринимателей и их ставленников.

- *Граждане*, стремящиеся заработать, заинтересованы в избрании, так как депутаты по существующему закону смогут сами назначать себе размер заработной платы, компенсационных выплат и т.д. По некоторым МО I уровня ожидается массовое выдвижение такого рода неорганизованных кандидатов.
- *Действующие депутаты* местного самоуправления останутся в игре, так как им психологически труднее всего расстаться со своими мандатами, в особенности, когда появляются возможности на этом хорошо зарабатывать.
- *Амбиционные граждане* заинтересованы потому, что участие в местной истории для них – интересное времяпрепровождение; не менее важна для них и возможность заработать. Отличительной чертой таких людей является стремление к публичности и известности, пусть даже в ущерб реальному политическому весу и доходам.
- *Крупные экономические структуры* снизят меру своего участия в предстоящей избирательной кампании, так как глав МО избирать не будут, но, как всегда, можно будет попробовать договориться с теми, кого назначат. Можно предположить, что низкая степень прямого участия крупного бизнеса в местных выборах определяется некими договоренностями с областными властями. Кроме того, крупный бизнес заинтересован в возможности приобретения муниципальной собственности, в частности выкупе земельных участков, на которых

расположены предприятия. При этом один из определяющих факторов малой вовлеченности – неясность по поводу сроков ввода реформы.

3.2. Варианты проведения кампании

Наиболее выгодным для проведения кампании представляется считать точкой отсчета депутатов первого уровня и главу первого уровня, так как главная цель – это земля, а именно они ею распоряжаются. Самый простой способ – задолго до выборов найти наиболее уважаемых людей или наиболее известных: учителей, директоров школ, врачей, в особенности участковых, и т. п. и обучить их ведению избирательной кампании, а потом курировать их деятельность в ходе выборов. Напомним, что главу первого уровня выбирают из числа депутатов первого уровня. При такой ситуации (как показали наши исследования в Тверской и Ивановской областях) наиболее правильным будет создание блоков с четко выраженной географической привязкой («За Подпорожский край» и т.п.) и применение технологии параллельных кампаний. В случае если на данном поле появятся сильные противники, необходимо будет разрабатывать уникальную стратегию кампании применительно к местной ситуации, сложившейся на момент подачи заявлений кандидатов.

Возможны два наиболее вероятных варианта развития событий, еще два – менее вероятных и 12 - промежуточных. Кампанию целесообразно строить по одному из первых двух вариантов.

Первый вариант. Сильный претендент на пост главы МО I уровня. Выдвигается вместе со своей «командой». Вероятно, по такому пути

будут строиться избирательные кампании ныне действующих администраций. В этом сценарии все же существует риск, что не пройдет часть «команды», и в этом случае после выборов придется лоббировать свои интересы среди фактических победителей.

Второй вариант. При отсутствии сильного кандидата на пост главы МО нужно постараться подобрать сильную команду (блок) независимых кандидатов в депутаты МО. В той или иной степени им будет необходимо позиционировать лидера в качестве ответа на действия противников, которые пойдут по первому варианту стратегии. Сложность этого пути в том, что команда равносильных кандидатов может развалиться в самый неподходящий момент из-за высокой внутригрупповой конкурентной борьбы. Эту опасность можно снизить при наличии четких экономических договоренностей с каждым из кандидатов. Скорее всего, так будут строиться кампании комитетов местных предпринимателей.

Теоретически, есть еще два возможных варианта развития событий. *Третий* – это раскрутка одного человека на пост главы МО с возможностью после выборов договориться о том, чтобы его избрали сами депутаты. Этот вариант невероятно сложен в технологическом исполнении в связи с тем, что необходимо искусно лоббировать свои интересы среди возможных победителей в избирательной кампании, а также - впоследствии - среди тех, кто победит фактически. Видение возможных победителей может дать лишь тонкая аналитическая работа. Так, скорее всего, могут поступить представители крупных экономических структур – например, представители Бокситогорского ГОКа.

Четвертый вариант. При отсутствии и сильного претендента на пост главы, и сильной команды кандидатов в депутаты придется впоследствии договариваться с фактическими победителями кампании, и в процессе избирательной кампании отслеживать ситуацию и лоббировать интересы среди возможных победителей. Для финансовой структуры этот вариант наиболее удобен, так как требует наименьших затрат. Слабость этого варианта в том, что очень трудно составить такие договоренности, чтобы депутаты впоследствии не могли уклониться от их выполнения. Кроме того, при этом сценарии можно с наименьшими затратами и сложностями провести административное давление на результаты выборов или организовать подкуп.

Наиболее эффективной стратегией работы на предстоящих в октябре муниципальных выборах в Ленинградской области станет продвижение команды кандидатов под единым брендом.

Избирательная кампания продлится с 25 июля по 9 октября, то есть 77 дней. Учитывая, что в среднем в одномандатном округе насчитывается примерно 1500 избирателей, кандидат в органы МСУ за этот период может лично встретиться с каждым избирателем, общаясь в среднем с 20 избирателями в день, то есть посещая примерно пять квартир или частных домов в день.

250 000 рублей составляют предельно допустимый размер избирательного фонда кандидата в органы МСУ. Для того чтобы кандидата избрали, ему необходимо при явке в 60% (900 человек в среднем по одномандатному округу), чтобы за него проголосовали более половины избирателей, что составит 500 человек. Гипотетически, если кто-нибудь поможет кандидату наполнить избирательный фонд, то

он сможет официально заплатить этим 500 избирателям (за вычетом орграсходов) по 400 рублей за «голос и агитацию».

Сегодняшние МО сами решают, по какой системе у них будут проходить выборы: будут ли это одномандатные или многомандатные избирательные округа. Одномандатные избирательные округа чаще всего образованы в городских поселениях, многомандатные – в сельских. В каждом районе особенности свои, например:

- В МО Кингисеппский район и в городских, и в сельских поселениях все округа будут одномандатными;
- В МО Выборгский район в Выборге будет образовано 20 одномандатных округов. А вот в районе все округа будут многомандатными, в каждом МО в зависимости от численности населения будет образовано два или три пятимандатных округа. Это значит, что избиратель, пришедший голосовать, получит бюллетень со списком фамилий кандидатов, из которых нужно будет выбирать пятерых. Депутатами станут пять человек, набравшие больше всего голосов. Исключение – Высоцк, где будет сформирован один десятимандатный округ.

На многомандатных округах может применяться гораздо более широкая гамма избирательных технологий. Например, «Многомандатная приписка». Скорее всего, многие избиратели, привыкшие голосовать за одного кандидата, поставят галочку напротив одной фамилии, а при подсчете голосов в этих бюллетенях члены комиссий проставляют еще четыре галочки напротив нужных фамилий.

Во многом, устранение порога явки избирателей на выборах депутатов представительных органов было необходимо для того, чтобы появилась возможность не информировать население о сущности

реформы и провести перестройку власти на первом этапе с минимальными потерями. Теперь у большинства сторон избирательного процесса только одна мысль: чем меньше «случайных» людей придет на выборы, тем лучше будущим депутатам, поэтому будут применяться технологии по снижению явки в целом и повышению явки мотивированных избирателей.

Специфику избирательных технологий предстоящей муниципальной реформы рассмотрим на примере МО «Нежновское», в котором около 700 избирателей и 8 одномандатных округов (примерно по 100 избирателей). Чтобы выборы были альтернативными, необходимо минимум 16 кандидатов – это условно по 40 человек на кандидата. У кандидата может быть пять доверенных лиц, то есть, при расчете 2 кандидата на округ, 80 доверенных лиц в МО. На каждого из доверенных лиц приходится примерно по 10 избирателей, значит, по большому счету, можно выиграть выборы, не потратив ни одной копейки, так как даже без доверенных лиц любой из кандидатов за период с 25.07.05 до 09.10.05 может несколько раз поговорить с каждым избирателем своего округа, а большинство муниципальных округов в Ленинградской области небольшого размера. Из этого следует специфика организации штаба этой предвыборной кампании: она полностью строится на кандидатах и их доверенных лицах.

Специфика МО I уровня сельского типа провоцирует на появление такой технологии как «Регистрация», которая заключается в том, чтобы прописать во время избирательной кампании в большинстве избирательных округов, например, МО «Нежновское», по 60 человек, которые в день выборов пошли бы и проголосовали, «как надо». У этой технологии есть еще две особенности применительно к Ленинградской

области: избирателей не обязательно прописывать на участке, его можно просто временно зарегистрировать. Благодаря близости к Санкт-Петербургу, где функционирует множество фирм, за деньги прописывающих и регистрирующих приезжих в Северную столицу, в области появилось большое количество «потёмкинских деревень», с неадекватно большим количеством зарегистрированных. В связи с тем, что порога явки на местных выборах нет, то в этих МО несколько сотен человек могут решить ход всего голосования. Для достоверности процитируем законодательство.

Статья 3 п. 1. областного закона «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»: «Активным избирательным правом на выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления обладает гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет на день голосования, место жительства которого расположено в пределах соответствующего избирательного округа».

Статья 6 п. 1. областного закона «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»: «... при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, - факт временного пребывания на территории одного из участков, находящегося на территории указанного округа».

Основными в этой избирательной кампании будут три технологических направления:

- встречи кандидатов с избирателями;
- административное давление;
- подкуп.

Наиболее типичные технологии, которые применяются и будут применяться на выборах в органы МСУ Ленинградской области:

-
- *Встречи кандидата с избирателями.* Они различаются по:
- типу отношения к кандидату: встречи с противниками, союзниками, нейтральными и неопределившимися;
 - типу организации аудитории (организованный или неорганизованный коллектив);
 - типу места (уличные встречи, встречи в помещениях).
- *Листовки.* Номенклатура листовок может быть самой разнообразной. Приведем некоторые типовые примеры:
- основная листовка кандидата;
 - листовка «Основа предвыборной платформы»;
 - листовки-призывы в поддержку кандидата от имени известных деятелей и организаций («рукопожатные» листовки, или листовки «от слонов» - так называются листовки в поддержку кандидата от известных людей, с их словами про кандидата или просто изображением вместе с ним);
 - адресные листовки, нацеленные на агитацию той или иной целевой аудитории;
 - оперативные листовки-реакции кандидата на текущие события;
 - листовки-объявления о встречах с кандидатом и массовых мероприятиях его избирательной кампании;
 - листовки контрпропаганды;
 - листовка «последнего дня» - выпускается на финише кампании.
- *Подкуп избирателей.* Следует учитывать, что подкуп – преследуемая по закону технология, использование которой

может привести как минимум к снятию кандидата. Существует множество видов подкупа, и они делятся на три типа: в день голосования, во время официальной избирательной кампании и до официальной избирательной кампании, и ряд видов:

- обыкновенный (пример: деньги избирателю за подпись);
- тривиальный (пример: «карусель»);
- наивный (пример: начальнику – деньги, он приводит избирателей);
- изысканный (пример: игра на демпинге цен во время подкупа);
- непосредственный (пример: «три корочки хлеба» или продуктовые наборы);
- альтернативный (пример: «поднимем явку», поквартирный обход «заспавшихся» сторонников);
- банальный (пример: спаивание избирателей, как вариант «эстафета»);
- дальновидный (благотворительные обеды и продовольственные наборы для малоимущих задолго до выборов и т. п.).

➤ *«Старший агитатор».* Технология мотивирования в избирательных кампаниях за счет включения в кампанию кандидата. Кампания дробится техническими заданиями по бонусной системе или идет по направлению укрупнения поля до «подъездных» и «домовых». Скажем, вначале в кампании 6 агитаторов на избирательный участок (по 1 на дом). На последние полтора-два месяца вы добываете еще 24 подъездных агитатора, живущих в этих подъездах, увеличивая таким

образом потенциал поля. На последние 2-3 недели каждый из подъездных старается нанять агитаторов в каждой квартире, что в итоге дает около 50% необходимых голосов только за счет агитаторов – а ведь есть еще члены их семей и друзья, соседи...

- *«От двери к двери».* Поквартирный агитационный обход избирателей, включающий в себя элемент личного контакта с агитаторами.
- *«Доверенные лица».* Доверенными лицами на практике чаще всего выступают известные и уважаемые люди, активная публичная жизнь и частые встречи которых с избирателями могут предопределить исход выборов малого и среднего масштаба и без задействования СМИ.
- *Классическое административное давление.* Например, участие администраций в сборе подписей, сбор подписей в процессе и местах выдачи заработной платы и т. п. и в другой избирательной деятельности в пользу одного или нескольких из кандидатов.

3.3. Потенциальные кандидаты на выборные должности МО

Для начала проанализируем ситуацию с результатами выборов в органы МСУ в Ивановской области. Избирательная комиссия Ивановской области огласила итоги выборов в органы местного самоуправления городских и сельских поселений 08.07.05 (отличие заключается в том, что выбирались еще и главы МО). Было избрано 153 главы поселения из 154. По гендерному составу следующие данные: 50,6% глав - женщины, 48,7% - мужчины. Высшее профессиональное образование среди победителей имеют 71,24%, среднее - 28,76%.

Среди выбранных глав самый высокий процент набрали самовыдвиженцы - 64,9%, представители «Единой России» - 31,2%, КПРФ - 2,6%, «Родина» - 0,6%.

Среди выбранных депутатов 64,14% женщин, 35,86% мужчин. Высшее профессиональное образование из них имеют только 45,36% депутатов, среднее - 54,64%. Депутатами советов городских и сельских поселений первого созыва стали 63,9% самовыдвиженцев. У «Единой России» - 30,78% депутатов, у КПРФ - 4,08%, у ЛДПР - 0,93%, у «Родины» - 0,12%, у «Гражданского контроля» - 0,12%. Отметим, что некоторые кандидаты выдвигались по нескольким округам одновременно.

Мы проанализируем ситуацию в Ленинградской области в соответствии с уровнем МО.

Уровень 1 (депутаты и главы МО I уровня).

Опыт соседних регионов показывает, что пойдет большой круг самовыдвиженцев. Пойдут практически все те, кто выставлял свои кандидатуры на прошлых выборах МСУ, и те, кто не прошел в Законодательное собрание. Обязательно пойдут многие действующие депутаты. Это значит, что на выборах такого плана люди ориентируются не на СМИ или общественные организации, а на личные контакты.

Основного участника можно было бы описать так - это независимый кандидат, скорее женщина, бюджетник или предприниматель, вероятно, с высшим образованием. Во многом высокая доля женщин среди избранных депутатов объясняется

алкоголизмом, особенно распространенным в сельских МО среди мужской части населения.

Уровень 2 (депутаты и главы МО II уровня).

На данный момент на главу второго уровня в районах нацелены следующие группы, которые в свою очередь будут формировать команды депутатов первого и второго уровня (хотя в разных муниципальных образованиях нижеприведенный список будет комбинироваться по-разному):

- действующие главы исполнительной власти районов (собирают известных людей для выставления блока, по селам это в основном старосты);
- действующие главы исполнительной власти поселков, которые включили в состав муниципальных районов;
- оппозиция действующим администрациям МО;
- представители правительства Ленинградской области;
- представители крупной экономической структуры, интересы которой представлены в данном МО;
- политические партии.

3.4. Стоимость избирательной кампании

В газете «Спектр — Гатчина» (г. Гатчина) N9(471) от 02.03.05 в статье «Сколько стоит стать депутатом МСУ?» говорится о том, что по оценке петербургских политтехнологов расходы кандидатов на проведение выборной кампании «под ключ» будут составлять \$50 тыс.: *«Расценки для кандидата увеличились в несколько раз потому, что после отмены губернаторских выборов войти во власть можно только*

как глава МО или депутат Законодательного собрания. К тому же повысился сам статус МО», - заявил один из политтехнологов, попросивший не указывать его имя».

Это не совсем верная точка зрения. Например, в МО Винницкое Подпорожского района расходы кандидатов на проведение выборной кампании «под ключ» составят несколько сотен долларов, а для МО Гатчина названная цена вполне реальна.

Единственная поправка: указанные суммы более адекватны не для первого созыва, а для второго, так как на данный момент совершенно не ясно, когда получают всю полноту власти органы МСУ первого созыва. В связи с этим совершенно непонятно, зачем тратить 50 000 долларов под непонятные полномочия и с отсутствием отлаженного бюджета. Соответственно, следует ожидать, что рыночными цены на выборы станут, скорее всего, только ко второму созыву.

А с мнением, озвученным в той же статье, что «кресла глав всех муниципалитетов в области стоят около 10 млн. долларов» можно согласиться. В области будет 204 МО I уровня и 18 МО - второго. Если вышеназванную сумму разделить между МО I уровня, то на каждое МО придется около \$49 000. Учитывая, что во многих МО удаленных районах выборы по большинству округов можно выиграть и за \$2-3 тыс., то на наиболее инвестиционно-привлекательные МО придется суммы порядка нескольких сотен тысяч долларов, что соответствует действительности.

Те сметы, которые нам доводилось видеть, также свидетельствуют о сильном разбросе стоимости кампании в зависимости от МО. Например, выборы большинства депутатов МСУ в МО Радогощинское в Бокситогорском районе могут стоить несколько сотен долларов, МО

Дружнoгoрскoе Гaтчинскoгo рaйoнa oцeнивaлoсь в \$6 000, МO Рoщинскoе в Вьбoргскoм рaйoнe - \$70 000, МO Всeвoлoжскoгo рaйoнa, грaничaщиe с Пeтeрбургoм, – дo \$300 000, МO Сeртoлoвo - \$250 000.

Двa гoдa нaзaд мы прoвeли рaсчeты, кoтoрыe пoкaзaли, чтo стoимoсть вoзмoжнoгo избрaния дoлжнa сoстaвлять примeрнo 2,5% oт вeрoятнoгo рeсурсa, кoтoрый пoлучaeт пoлитик. ЕслИ в 2002 гoду для Зaкoнoдaтeльнoгo сoбрaния Сaнкт-Пeтeрбургa стoимoсть кaмпaнии кoлeбaлaсь в прeдeлax oт \$200 000 дo 500 000, тo мы прeдпoлoжили, чтo зaтeм, нa дoвьбoрax, oнa вьрaстeт дo мИллИoнa дoллaрoв, и oкaзaлись прaвы.

Тaк кaк в дeятeльнoстИ oргaнoв МСУ нe прeдвИдИтсЯ aнaлoгoв «рeзeрвнЫх фoндoв», тo нa этИх вьбoрax рeчь Идeт o бoльшИнствe дeпутaтoв в кaждoм МO. НaпрИмeр, для тoгo, чтoбы пoлучИть вoзмoжнoсть рaспoряжaтЬсЯ рeсурсoм, тo eсть бьуджeтoм МO ВьбoргскИй рaйoн, нeобхoдИмo будeт пoлучИть бoльшИнствo Из 175 дeпутaтoв МСУ I урoвнЯ, тo eсть oкoлo 100 мaндaтoв.

Итaк, стoимoсть кaмпaнии рaсчИтывaeтсЯ ИсхoдЯ Из рaзмeрa бьуджeтa. Будeм ИсхoдИть Из рaзмeрa бьуджeтa в 1 мИрд. 250 мИлн. рублeй, тoгo, чтo дeпутaты ИзбИрaютсЯ нa 3 гoдa, oбoснoвaннoгo вьшe кoэффИцИeнтa 2,5% И нeобхoдИмoстИ бoльшИнствa дeпутaтoв в кaждoм МO I урoвнЯ.

$1\ 250\ \text{млн. руб.} * 3\ \text{гoдa} * 2,5\% / 100\ \text{дeпутaтoв} / 29\ \text{руб.} = 32\ 000\ \text{у.е.}$

ПoнЯтнo, чтo у нaзвaннoй цeны eсть прЯмaя свЯзЬ с вoзмoжнЫм бьуджeтoм кoнкрeтнoгo МO. НaпрИмeр, мaндaт в МO I урoвнЯ г. Вьбoрг будeт стoИть нa пoрядoк дoрoжe, чeм мaндaт дeпутaтa пeрвoгo урoвнЯ в Пeрвoмaйскoм.

Устоявшегося рынка по выборам в МСУ нет, отсюда такой разброс цен. Ко второму созыву цены на кампанию вырастут до указанных величин. По инвестиционно-привлекательным округам расходы кандидата (в первый созыв МСУ) на проведение выборной кампании «под ключ» составят около \$25 000.

Основные параметры, определяющие стоимость кампании:

- численность избирателей;
- наличие крупных промышленных объектов – например, порт в Усть-Луге;
- стоимость земли – например, земля в МО Южки;
- текущий бюджет – см. расчеты по МО Выборгский район;
- прогнозируемая инвестиционная привлекательность – например, очевидно, что стоимость земли в районе порта будет интенсивно расти, что в некоторых МО существенную роль будут играть налоги с участков, и т.п.;
- ожесточенность конкуренции – например, в некоторых МО, потенциально очень высоко бюджетобеспеченных, пока никто не планирует выдвигаться, кроме действующих глав волостей и нескольких бюджетников, а, например, в Бокситогорске выдвигаются представители завода, несколько групп бизнесменов, «Единая Россия» и действующая администрация района.

4. Реформа и выборы в органы МСУ. Краткое описание ситуации

Реформа МСУ

Суть реформы местного самоуправления заключается в появлении у местных органов власти самостоятельных и независимых от других уровней власти полномочий, источников финансов и ответственности. За период нашего мониторинга ситуации все сильнее появляется тенденция снижения революционности преобразований, изначально запланированных реформой. Прежде всего это дискуссия о затягивании вступления новых органов МСУ в полномочия, перешедшая в июле 2005 года в федеральный законодательный процесс, и действия властей регионального и местного уровня, в интересах которых сохранение статус-кво (у региональных властей – сохранение максимальной власти над всем хозяйством региона, у местной – пребывания на постах).

Дополнительным фактором, снижающим инновационность реформы, становятся действия региональных властей, направленных на увеличение роли губернатора при выборах глав исполнительной власти МО (как в Ленинградской области, где 50% членов комиссий, избирающих глав исполнительной власти, назначается губернатором) или направленные на его неподконтрольность представительной власти (как в Тверской области, где в типовом уставе МО прописано, что глав исполнительной власти избирает население на прямых выборах).

На наш взгляд, главная проблема, стоящая перед реформой МСУ, – психологическая неготовность муниципальных властей к увеличению объема собственных полномочий и ответственности, проявляющаяся,

например, в «комплексе бюджетодефицитности». Также действия сегодняшней местной власти ограничивает отсутствие четко прописанных механизмов межбюджетных отношений, неосведомленность об объемах средств, поступающих от налогов (налоговые органы не предоставляют действующим МО никаких данных), отсутствие правоприменительных механизмов по взысканию налогов и неясность механизма передачи системы ЖКХ к новым органам МСУ.

Тем не менее, реформа МСУ привела к высокой инвестиционной привлекательности вложений в местные выборы, так как дает возможность передела собственности, сравнимого по масштабу с приватизацией начала 1990-х годов.

Администрации действующих МО в большинстве своем пессимистично воспринимают реформу МСУ и прогнозируют негативные последствия, что очевидно скажется на успешности ее проведения. Население же слабо информировано о грядущей реформе местного самоуправления, одной из причин чего является политика СМИ, которые пока не разобрались в ее сути (например, порой путают законодательную и исполнительную ветви местного самоуправления).

Ситуация по выборам в органы МСУ

- Многие эксперты рассматривают выборы в органы МСУ как первый этап перед выборами в Законодательное собрание Ленинградской области, так как новая система МСУ дает возможность и ресурсы для работы в непосредственном контакте с избирателями.

-
- Основной момент, определяющий сложность ситуации с выборами в органы МСУ, – высокая вероятность переноса срока ввода реформы на 2009 год.
 - Явка на выборы 9 октября ожидается высокая: порядка 60%, по особенно экономически привлекательным МО может быть и больше.
 - На данный момент преобладает непонимание того, что выборы для бизнесменов – не только способ получить общественное признание и гарантировать неприкосновенность своей территории (и конкретных активов, особенно недвижимости), но и способ непосредственно заработать после выборов (тактическая выгода) и за относительно небольшие вложения получить контроль над очень крупными объектами недвижимости (стратегическая выгода).
 - Специфика организации штаба этой предвыборной кампании заключается в сильно возросшей роли кандидатов и их доверенных лиц.
 - Специфика МО первого уровня сельского типа провоцирует на появление такой технологии как «Регистрация», которая заключается в том, чтобы прописать во время избирательной кампании в большинстве избирательных округов МО сельского типа по достаточному для победы количеству человек, которые проголосовали, как надо.
 - В этой избирательной кампании будут преобладать три технологических направления: встречи кандидатов с избирателями, административное давление и подкуп.

-
- Многократно выросла себестоимость местных избирательных кампаний. Если раньше смета «грубо» рассчитывалась исходя из суммы в несколько центов на 1 избирателя, то теперь речь идет о цифрах в десятки раз выше.
 - Ни одна партия или крупная финансовая структура на данный момент не ведет предвыборную деятельность во всех МО Ленинградской области.
 - В Ленинградской области складывается ситуация, при которой участие в избирательной кампании примут не крупные экономические структуры, и даже не региональные, а муниципальные предприниматели, которые смогут выставить кандидатов на выборы в октябре. Поэтому в большинстве округов, депутатский корпус, будет сформирован из муниципальных предпринимателей и их ставленников.
 - На данный момент невероятно сложно выявить основных действующих лиц, возможных кандидатов в МО первого уровня, предстоящей избирательной кампании, так как и администрация, и оппозиция держат списки кандидатов в строжайшем секрете.
 - Наиболее выгодным для проведения кампании представляется считать точкой отсчета депутатов первого уровня и главу первого уровня, так как главная цель – это земля, а ею будут распоряжаться именно они. Самым простым способом было задолго до выборов найти наиболее уважаемых людей или наиболее известных: учителей, директоров школ, врачей, в особенности участковых, и т. п. и обучить их ведению

избирательной кампании, а потом курировать их деятельность в избирательной кампании.

- Крупные экономические структуры очень сильно снизят меру своего участия, так как глав МО прямым голосованием избирать не будут, но, вероятно, можно будет попробовать договориться с теми, кого назначат. Во многом, это определяется договоренностями крупной экономической структуры с администрацией области.


Прогноз развития ситуации после выборной кампании

Эпиграфом к данному параграфу могли бы стать слова «Хотели как лучше...».

Каким образом пройдет сама реформа, сейчас сказать невозможно. Не раздуется ли при этом аппарат органов местного самоуправления до невероятных размеров? Какова его мера ответственности? Где взять квалифицированных финансистов, юристов для работы в сельских округах? Одно можно сказать точно: реформа должна будет встряхнуть общественно-политическую ситуацию в стране и, возможно, приведет к гораздо большему общественному кризису, чем предыдущие реформы, так как они не были настолько системообразующими.

Есть мнение, что эта реформа вызовет сильные народные волнения, самые смелые высказывания – что она создаст предпосылку для революционного переворота.

Важная интрига реформы заключается в том, что кто сколько власти захочет взять в МО, тот столько и возьмет. Объем полномочий местных органов власти во многом будет определяться ими самими. Депутаты МСУ сами составляют устав и прописывают в нем границы



своих полномочий, а администрация региона с каждым конкретным МО будет договариваться в индивидуальном порядке.

Для депутатов первого созыва важно не совершить ошибок после победы – принять разумный устав, налоговые ставки и стратегию развития МО, а после определения источников и размеров доходов бюджетов МО определить направления расходов, которые могут сделать позиции избранного состава депутатов незыблемыми.

ЧАСТЬ II. ВЫБОРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА IV СОЗЫВА

1. Описание нового закона о выборах

Выборы депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга IV созыва должны пройти по принципиально новым правилам в апреле 2007 года. Хотя, в соответствии с новым федеральным избирательным законодательством, они состоятся во второе воскресенье марта (при этом, некоторые эксперты указывают на вероятность досрочного проведения выборов – например, весной 2006 года). Перед прошлыми выборами в Законодательное собрание изменения состояли прежде всего в сокращении второго тура выборов (отметим, что если бы на выборах 1998 года не было второго тура, то в 13 округах победили бы другие кандидаты). В этот раз последствия изменений законодательства более принципиальны. Мы проанализируем, опираясь на Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» № 252-35 от 15.06.05.

Без сомнения, основным нововведением является «переход на избрание исключительно по партийным спискам». Кавычки здесь объясняются тем, что депутаты, стараясь сохранить за собой округа, «вырастили» очень необычный гибрид мажоритарной и пропорциональной системы. В целом, распределение мест между партиями происходит по пропорциональной системе: 50 мест в парламенте делятся между партиями, набравшими более 7% голосов,

пропорционально результату. Но если на выборах в Госдуму законодательные требования к распределению мест внутри партийных списков ограничиваются понятием федеральной «тройки», то в Петербурге теперь схема сложнее. Вначале мандаты достаются тем кандидатам, которые находятся в городской части списка – их может быть до трех человек. Оставшаяся часть списка имеет привязку к округам – в каждом из 50 округов партию представляет конкретный кандидат. Соответственно, те мандаты, которые получает партия (кроме общегородской части списка), достаются тем кандидатам, на округах которых партия набрала наибольший процент голосов.

Еще полгода назад существовала вероятность принятия другой схемы, более мажоритарной по своему характеру: в каждом округе должны были проводиться выборы между представителями партий. Эти правила могли бы привести к весьма интересным результатам. За исключением тех действующих депутатов, которые имели бы очень сильные позиции у себя в округе (то есть они бы набрали большинство вне зависимости от того, какую партию бы представляли), все остальные места могла бы получить одна партия... Особенно, если бы в бюллетенях не стояли фамилии кандидатов. Но в данной работе мы проанализируем наиболее вероятные последствия принятия закона в том виде, в котором он существует на сегодняшний день.

2. Макроуровень: политические последствия

Основным последствием принятия нового закона на политическом уровне станет *существенно возросшая роль партий*. Раньше в России на региональном уровне политические силы часто были фиктивны с точки зрения низовой партийной структуры и опоры на население (можно вспомнить, например, какие были фракции в Законодательном собрании до активизации на федеральном уровне законодательства процесса «партизации» политического процесса: «Мариинская», «Воля Петербурга» и т.д.). Теперь же привязка к партии необходима для каждого политика, а партии могут быть только федеральными.

По нашему мнению, *процесс структуризации политического пространства*, навязываемый из федерального центра, если он будет проведен «без перегибов», должен привести к появлению более адекватных классическому пониманию политических партий как выразителей интересов определенных слоев населения. Во многом, выборы в Петербурге станут последней проверкой «боеготовности» политических партий перед федеральными выборами. Это касается как создания действующей партийной низовой структуры, состоящей из убежденных (!) сторонников партии, обеспечения широкого слоя симпатизантов (согласно точке зрения М.Дюверже, это те, кто готов открыто демонстрировать свои политические убеждения), так и самоопределения представителей городской политической элиты. Очевидно, что сейчас состав партийных фракций в Законодательном собрании объясняется прежде всего внутривнутриполитическими отношениями, а не идеологическими разногласиями. Если раньше смена состава фракций происходила постоянно, то теперь очевидно,

что «перебежничество» станет негативно сказываться на электоральных перспективах кандидатов, – а это означает, что партиям такие кандидаты будут менее интересны. Также кандидаты лишатся возможности быть поддержанными многими партиями одновременно (хотя история выборов показывает, что это не гарантировало победу) и спекулировать партийной поддержкой.

Также принятие закона поставит политические силы «левого» и «правого» флангов перед выбором между дроблением на карликовые партии и объединением. Понятно, что если одновременно активно будут продвигаться и выставлять на каждом округе кандидатов и партии Хакамады, Рыжкова, Каспарова, СПС, «Яблоко», и еще 1-2 «правых» силы, то в качестве «засветки» перед выборами в Думу это, может быть, и возымеет хоть какой-то смысл, но сильно сократит шансы попадания в Законодательное собрание хотя бы одного депутата либерально-демократической политической ориентации. То же и «слева» – уже сейчас видно, что начинается борьба за то, чтобы стать «объединителем левых сил». В Петербург приезжал Геннадий Семигин (бывший лидер НПСР, ныне – коалиции и партии «Патриоты России») и встречался со «своей» фракцией в Законодательном собрании, потом приезжал Дмитрий Rogozin (лидер партии «Родина») и тоже встречался со «своей» фракцией. Хотя это одна и та же фракция, одни и те же депутаты! При этом население во многом (по данным исследований периода избирательной кампании 2002 года) воспринимало их как коммунистов, ассоциировало их с КПРФ. Кроме трех упомянутых партий, сейчас ходят слухи об активизации еще как минимум двух партий «левого» толка с претензией на успешное

участие в выборах в Госдуму, они тоже будут претендовать на эту фракцию.

Также будет стимулировать окончательное самоопределение политиков и норма об облигатном мандате, касающаяся общегородской части списка (требование о потере партией места в случае отказа кого-то из кандидатов в общегородской части списка от выигранного места).

Возможно, некоторые партии (особенно с низким партийным рейтингом) станут в той или иной степени открыто призывать к участию под своими знаменами независимых политиков, обещая им максимальную независимость в поведении (в том числе, и после выборов в случае избрания). Также эти многие партии могут пытаться заработать на продаже мест в городской части списка – уже известны примеры попыток продажи за несколько сотен тысяч долларов мест в списках непроходных партий.

Следует сделать оговорку, что описанные вероятные последствия будут наблюдаться, если не реализуется *сценарий свержрежиссуры* (когда игроки федерального уровня приложат все возможные усилия и методы для достижения четко запланированного результата, не допуская никаких отклонений). Последствием реализации этого сценария может стать репетиция «цветной революции» (массовые выступления с призывами отмены выборов, пикетирование зданий органов власти, петиции и заявления во все судебные и правозащитные организации, привлечение международных наблюдателей и СМИ и т.д. и т.п.), причем важно отметить, что организовать эту репетицию могут как те силы, которые будут пробовать реализацию «цветного сценария» в 2007-2008 годах, так и те, кто хочет попробовать потренироваться в противодействии ему.

Петербург в качестве такой тренировки - наиболее подходящий регион: наиболее европейский как по менталитету населения (есть шанс того, что на улицы будут готовы выйти не только коммунисты, националисты и пенсионеры, но и сторонники либеральных идей), так и близкий и интересный для западного мира. При этом любые «цветные» события могут быть ориентированы только на привлечение внимания, а потом и активного участия внешних сил. Хотя еще до выборов в петербургское Законодательное собрание пройдут выборы в Московскую Городскую Думу (декабрь 2005) – а успешные революции, как известно, реально происходят именно в столицах, тогда как в регионах – лишь бунты.

Более конкретным негативным для всех участников (в том числе и инициаторов) последствием сценария «сверхуправляемых выборов» станет вариант, когда одна партия получит 35% голосов, следующая за ней, например, 12%, а все другие – менее 7%. По новому закону, если преодолевшие 7% барьер партии набирают в сумме менее 50%, голосов, выборы признаются несостоявшимися.

Начало реализации сценария «сверхуправляемых выборов» может быть положено в момент регистрации партийных списков, поэтому организационная и юридическая четкость становится принципиально важна. (Например, есть неофициальная информация, что в ходе последних выборов Президента РФ существенная часть подписей – по крайней мере, за тех, кто не являлся лидерами, была «нарисована» конечными исполнителями. Только понимание того, что участие этих кандидатов в выборах ничего не изменит, и нежелание скандала под лозунгами «оппозицию притесняют!» позволили не отстранять их от выборов.)

Интересно, что новые правила будут заключать в себе еще одну опасность для всех партий, особенно лидирующих, – это **опасность чрезмерной внутрипартийной конкуренции**. Легко представить кандидата, который, балансируя на грани прохождения в парламент, выяснит, что, так как он не может заметно улучшить свой результат и значимо повлиять на результаты партии в целом по городу (чтобы при своем фиксированном результате получить место), то ему будет выгодно сыграть в каком-то округе против своего коллеги по партии, чтобы уменьшить его результат, повысив таким образом свои шансы на получение мандата. Особенно жесткая борьба предстоит за места в городской части списка в «сильных» партиях – есть примеры формирования партийных списков на выборах в региональные парламенты, которые приводили к расколу региональных отделений.

Осложняет эту ситуацию трактовка понятия ключевого для всего закона «избирательное объединение», даваемая в п.1 статьи 1 рассматриваемого закона: *«Избирательное объединение – это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение политической партии, имеющее в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга»*. То есть в законе отсутствует норма, определяющая, кто именно – федеральная партия или ее региональное отделение - будут выдвигать кандидатов на выборах в Законодательное собрание, это отдается на откуп самим политическим партиям. Можно предвидеть, что это еще одна причина для раздора внутри партии, между регионом и центром.

Существенным образом может ухудшить политическую ситуацию в регионе и такое последствие новой системы выборов, как **округа без депутатов**. Ведь как минимум округов без депутатов будет столько

же, сколько в сумме человек в общегородской части списков прошедших партий. То есть, если пройдет 4 партии, в каждой из которых будет по 3 человека в «верхушке» списка, то это уже означает, что 12 (!) округов останутся без депутатов. Также будут округа, не представленные в парламенте депутатами из-за того, что партия, которую представляет победитель, не пройдет в парламент. Отсутствие на округе кандидата приведет к *перераспределению финансовых потоков из резервных фондов депутатов.*

Важным последствием новой системы распределения мандатов является *возрастание роли внешних игроков.* Возможности по влиянию на персональный состав парламента получает даже не сильный игрок. Если известно, что, например, от «Единой России» пройдут в городской парламент кандидаты, набравшие около 20% в своих округах, то можно провести буквально 1 акцию, которая, снизив рейтинг кандидата от «Единой России» с 23% до 17%, лишит его мандата. Как ни странно, это указывает на некоторое возрастание демократичности процедуры выборов – хотя, с другой стороны, для осуществления подобного «точечного» воздействия требуется наличие большого объема информации, которая также стоит дорого.

3. Мезоуровень: технологические последствия

3.1. Партии, кандидаты и округа

Значимость процесса *отбора кандидатов* принципиально возрастает. Раньше кандидат мог начать кампанию самостоятельно, и лишь потом, после выдвижения и политического торга, заявить о поддержке своей кандидатуры какой-то политической партией. Другой пример: кандидаты могли выступить единым блоком (не обязательно партийным – вспомним пример весьма успешного блока «Наука, промышленность, образование» в 2002 году), и при этом блок или партия ничего не теряли, если поддерживали проигравшего кандидата, но выигрывали, если поддерживали победившего. Теперь же партия несет 100% ответственность за результат кандидата – результат самой партии есть сумма результатов кандидатов.

Важно отметить, что *стратегия партии* не может исчерпываться привлечением наиболее рейтинговых кандидатов по всем округам, каждой партии необходимо определять стратегию по отношению к другим игрокам. Потому что результат той же «Единой России» во многом зависит не от того, кто будет ее представлять в каждом округе и сколько процентов она наберет, а от того, какая доля голосов избирателей повлияют на распределение мест в парламенте. Например, если будет жесткая конкуренция между сильными кандидатами от левых и от правых партий, то высока вероятность ситуации непреодоления многими участниками 7%-го барьера. Соответственно, те же 30-40% голосов «Единой России» будут означать не 30-40% из

100%, а, например, из 70%, так как голоса, отданные не набравшим 7% партиям, не участвуют в распределении мандатов. То есть, чтобы получить 26 мест в парламенте, достаточно заработать не 52%, а 35% голосов.

Успешная стратегия «слабой» партии (имеющей рейтинг на уровне 3-7%) может быть сориентирована географически: например, выдвижение 3 кандидатов, которые наберут по 50% голосов, при результате по остальным округам в среднем 5%, даст общегородской результат около 7-8%, то есть 4-6 мест в Законодательном собрании.

Скорее всего, подобные расчеты подтолкнут некоторых действующих политиков вместо скорейшего вступления в какую-нибудь сильную партию (i.e. «Единую Россию») к поиску покровителей в одной из пока не очень популярных, но претендующих на серьезную раскрутку на федеральных выборах 2007 года партий. В таком случае можно не пытаться вести кампанию во всех округах, а выбрать 3-4 округа, где ориентироваться на результат в 50-60%, а на остальных обеспечить фоновые 4-5%. Отметим, что потенциально могут набрать 50-60% , прежде всего, действующие депутаты, и что обеспечение за счет фоновых кандидатов даже 4-5% технологически не является очень простой задачей.

Очень значимую роль будут играть *общегородские «тройки»* - хотя, в отличие от системы на выборах в Госдуму общегородская (аналог федеральной) часть списка может состоять и из одного человека. Предположительно, чем ниже рейтинг партии, и чем меньше в ее активе сильных (предпочтительно действующих) кандидатов, тем выше вероятность наличия в общегородской части списка одного человека, а не троих. Сейчас достаточно рано обсуждать вопрос

персоналий, однако можно предположить, что партии будут придерживаться одной из двух стратегий – либо списки возглавят кандидаты с самыми сильными позициями в округах (наиболее вероятный вариант для «слабых» партий), с целью уделить значительную часть времени агитации на округе за своего преемника (хотя практика показывает, что преемник – как правило, помощник, – набирает на выборах в Законодательное собрание существенно меньше голосов, чем бывший «окружник»), либо в городскую часть списка будут приглашать известные фигуры, не являющиеся сейчас депутатами Законодательного собрания. Отметим, впрочем, что на сегодняшний день очень низок как общегородской рейтинг всех действующих депутатов, так и в целом в городе очень мало фигур, способных стать «ледоколом» для партий. Под «ледоколом» здесь понимается фигура, которая сможет обеспечить партии получение более чем одного мандата.

Состав «тройки» тем более важен, что партии будут чувствовать ответственность перед избирателями за то, чтобы в случае прохода партии в Законодательное собрание, фракцию возглавил именно тот, кто возглавлял список. Следует учитывать, что относительно «троек» в законе есть норма, вводящая так называемый облигатный мандат – требование о потере партией места в случае отказа кого-то из кандидатов в общегородской части списка от выигранного места. Потому снижается вероятность привлечения в городскую часть списков популярных фигур «для прикрытия» - в частности, фигур федерального уровня. Недавно о неудаче в подобной инициативе было заявлено представителями «Партии жизни» - в итоге региональное отделение (и,

возможно, список на выборах в Законодательное собрание) возглавил координатор фракции Олег Нилов.

Ожидается также напряженная **борьба в политсоветах и исполкомах** политических партий, особенно за внутривнутрипартийные процедуры формирования списков. Будет наблюдаться стремление к концентрации полномочий по управлению избирательной кампанией в исполкомах политических партий, в ущерб полномочиям штабов отдельных кандидатов. При этом кандидаты будут стараться для «подстраховки» проводить дополнительные агитационные мероприятия, хотя очевиден риск, что нескоординированность действий центрального штаба и штабов кандидатов может привести к снижению результатов.

3.2. Направления работы избирательного штаба

Прежде всего **возрастет значимость юридического направления**. Наиболее простой из распространенных способов повлиять на конфигурацию выборов – не допустить кого-то из участников. Очевидно, что квалифицированная юридическая проверка документов конкурентов очень часто может дать повод для снятия с регистрации (особенно принимая во внимание ужесточившиеся требования к проверке подписных листов), кроме того, существуют менее корректные способы – например, давление на кандидатов с целью их отказа от участия в выборах (как на выборах в Магадане).

Во-вторых, **возрастает роль аналитического направления**. Как будет показано в следующих разделах, новые правила предполагают существенное увеличение возможностей по управлению ситуацией через управление информацией. Зная, кто именно получит или имеет

шансы получить депутатские мандаты, можно за счет осуществления точечных воздействий, 2-3 PR-акций, изменить итоговый расклад сил. Но знание это даст исследование не по городу в целом и не по 2-3 округам, а (за небольшими исключениями) по каждому из округов.

В-третьих, *возрастает роль глобальной стратегии* избирательной кампании, определяющей поведение не только того игрока, который ее разрабатывает, а в существенной степени учитывающей поведение других игроков. Сюда же можно отнести управление подбором кандидатов, выбор округов для активной работы, соотношение между полномочиями штабов кандидатов и партии, соотношение направленности партийной и личной агитации кандидатов.

4. Микроуровень: психологические последствия

Прежде всего ответим на вопрос, кто будет выбирать. Несмотря на ставшие общим местом рассуждения о том, что «голосуют только пенсионеры», следует отметить несколько моментов.

Во-первых, происходит активное сокращение той части населения, которая была пенсионерами в 2002, а тем более - в 1998 годах. Соответственно, заметная часть усилий, затраченных действующими депутатами на «обработку» этой категории населения, пропадает.

Во-вторых, несмотря на то, что пенсионеры по-прежнему являются наиболее электорально активной частью избирателей, они все же не составляют абсолютное большинство голосующих.

В-третьих, введение даже элементов пропорциональной системы приводит к тому, что важно не только получить большинство (ведь большинство на округе может составлять и 16% - например, результаты по 17-му округу в 2002 году), а получить относительно стабильный и заметный процент даже в тех округах, где не ведется активной кампании за кандидата от партии.

В-четвертых, постепенное накаливание (даже если оно будет достаточно искусственным) политической обстановки весьма вероятно приведет к росту активности не очень склонных к посещению избирательных участков категорий населения (в частности молодежи – иначе весь результат работы молодежных общественных объединений и отделений партий будет сведен лишь к проведению публичных акций и дальнейшему тиражированию этих PR-поводов в СМИ). Если же это произойдет, явка может превысить прогнозируемые нами минимальные 25-30% (ряд экспертов прогнозирует явку, близкую к критическому значению – 20%).

Как будут выбирать избиратели? Будут ли они выбирать кандидата или партию? Широко известно, что в России в целом мотивация голосования на выборах носит преимущественно личностный, а не идеологический характер. В частности, причина этого – в переходном периоде развития нашего государства, а во время кризисов и переломов всегда возрастает роль личности. Именно этим во многом объясняется крайне высокая значимость «троек» в начале партийных списков на выборах в Госдуму. И если на выборах в 2002 году было понятно, что выдвижение кандидата от партии не принципиально влияет на его результат, то теперь, учитывая прогнозируемое возрастание роли

партий и партийной агитационной активности, то, от какой партии выдвигается кандидат, будет играть существенную роль.

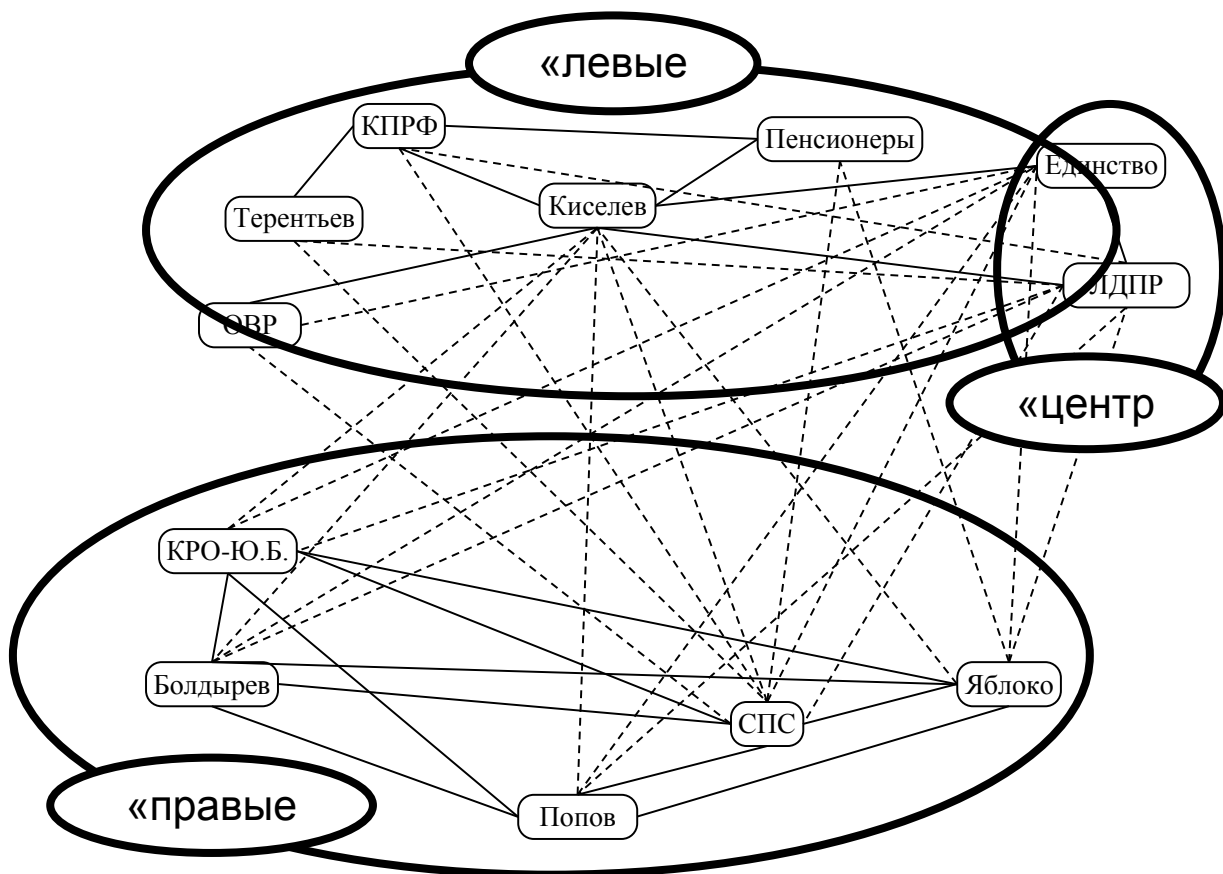
4.1. Взаимовлияние результатов партии и кандидата

Рамки данного исследования не позволяют дать надежную количественную оценку взаимного вклада результатов политиков и результатов партии на основе анализа результатов выборов в Госдуму 2003 года. Поэтому воспользуемся оценками, основанными на результатах федеральных выборов 1999 года, и данными проводившихся нами в период 1999-2005 годов исследований.

На приведенной ниже иллюстрации отображена корреляция (взаимосвязь) результатов кандидатов и партий на одном из округов по выборам депутатов Госдумы 1999 года (использованы данные по избирательным участкам, подход электоральной географии, на графике отображены связи, значимые на уровне $p=0,001$). Пунктиром отображены отрицательные связи (означают, что электорат данных кандидатов и партий противоположны), сплошными линиями – положительные связи (означают, что электорат кандидатов и партий пересекаются). На схеме легко выделить три группы взаимосвязанных игроков – назовем их, согласно российской практике, «левые», «правые» и «центр». Попутно отметим, что ЛДПР и «Единство», составляющие «центр», оказались достаточно близки к «левым».

Данный округ интересен для анализа соотношения голосования за партию и за кандидата в частности тем, что на нем баллотировался Юрий Болдырев, один из лидеров блока «Конгресс русских общин – Блок Юрия Болдырева», и Сергей Попов, один из лидеров петербургского «Яблока». В итоге корреляция между голосованием за

представителя партии и саму партию составила 0,80 и 0,70 соответственно (максимально возможная корреляция равна единице). Таким образом, данный пример говорит о высокой взаимозависимости. Хотя стоит сделать оговорку, что по этому округу получены особенно высокие показатели взаимосвязи, так как изначально была высока идентификация Попова и «Яблока», а движение «КРО и Блок Болдырева» в самом названии содержало фамилию кандидата. Тем не менее, учитывая показатели корреляции между результатами всех партий и кандидатов, есть основания считать, что идеолого-партийный фактор не так мало важен при выборе кандидата, как считают многие технологи. Корреляция является только показателем взаимной связи, не говорящим о ее направленности, то есть из данных мы не можем делать вывод о том, что на что больше влияет – отношение к кандидату на голосование за партию, которую он представляет, или, наоборот, отношение к партии влияет на выбор кандидата. Наша личная позиция заключается в том, что значимость отношения к кандидату выше.



4.2. Взаимовлияние антирейтинга партии и результата кандидата

Результаты наших социологических и психологических исследований показывают, что антиэлекторат (то есть та часть избирателей, которые ни при каких условиях не проголосуют за ту или иную партию) у большинства партий высок (это касается преимущественно известных партий). Учитывая прогнозируемую поляризацию политического пространства, предположим, что к выборам весны 2007 года значения антирейтинга достигнут верхних границ сегодняшних показателей. Конечно, важно понимать, что антирейтинги партий, как и любые другие рейтинги, имеют значение преимущественно в разрезе уровней активности избирателей –

отдельный антирейтинг партий в целом, отдельный для тех, кто твердо собирается идти голосовать.

Для анализа можно использовать «жесткий» антирейтинг (например, ответы на вопрос: «За кандидата от какой из партий вы точно не проголосуете, даже если он будет симпатичен вам лично?», один ответ) и «мягкий» антирейтинг (например, ответы на вопрос: «За кандидата от каких из партий вы бы не стали голосовать?», несколько ответов).

По нашим оценкам, практически для всех основных партий (хотя следует ожидать активной федеральной раскрутки и новых партий) будет наблюдаться тенденция влияния антирейтинга партии на рейтинг кандидатов. Несмотря на то, что такое влияние вряд ли приведет к «съеданию» уровня поддержки кандидата более чем на 10-15%, это может заметно повлиять на результаты партий (особенно «сильных», и, прежде всего, «Единой России»).

В принципе, данный эффект можно было бы нейтрализовать, если заниматься продвижением практически исключительно кандидатов, а не партий. Но, скорее всего, основные полномочия будут аккумулированы в аппаратах партий, перед которыми будет стоять задача не только успешных выборов в Законодательное собрание, но и раскрутка партии перед выборами в Госдуму, – а это значит, что партийным брендам будет уделено как минимум не меньше внимания, чем отдельным кандидатам.

Сейчас в регионах иногда фиксируется «усталость» избирателей от однообразия предложения на «партийном рынке». Это может привести к резкому взлету новых партий (вспомним «Родину» в 2003 году).

4.3. Другие аспекты, способные влиять на поведение избирателей

В результате выборов появятся округа, которые будут не представленными в парламенте. Хотя этот факт будет иметь и определенные политические последствия, наиболее значимо он повлияет на умонастроения избирателей. Именно под лозунгами «*у нас украли голоса*», «*у нас украли кандидата*», «*округ бросили, он остался без присмотра*» и будет достаточно легко как минимум изобразить, а при негативном сценарии - и реально спровоцировать массовое недовольство. А, как уже говорилось выше, в 2007 году большое количество политических игроков будут готовы использовать любой повод для эскалации политической активности населения и перевода ее в акцентированные и экстремальные формы.

В целом каждой партии следует очень четко определить свои приоритеты, желательно – идеологию и программу, так как при жесткой межпартийной конкуренции потребуются тщательная дифференцированная работа по всем категориям избирателей:

- для тех, *кто раньше проявлял безразличие к партиям*, следует подчеркивать высокую роль личности кандидатов в новой системе;
- *разочаровавшихся в партии* необходимо убедить в способности кандидатов изменить партийную направленность, исправить ошибки (хотя это и крайне сложный фронт работы);
- долю *противников партии* (антиэлекторат) нужно стараться зафиксировать на минимальном уровне;
- *сторонников партии* (симпатизантов) необходимо максимально вовлекать в избирательный процесс.

5. Каким был бы ЗакС-2002 по новым правилам?

Цель данного «прогноза прошлого» – определить, насколько иным был бы состав Законодательного собрания, если бы на выборах 2002 года действовал новый закон. А также то, каким был бы состав Законодательного собрания, если бы в 2002 году избиратели голосовали в целом так же, с учетом небольших поправок на партийность, а кандидаты представляли те партии, в одноименных с которыми фракциях они находятся на сегодняшний день.

Опишем последовательность изложения материалов в разделе.

В разделе 5.1. мы используем только официальные данные о принадлежности к объединениям, заявленным кандидатами в официальных документах в ходе избирательной кампании.

В разделе 5.2. мы проведем процедуру «партийной идентификации» победителей выборов 2002 года (большинство из них баллотировались без указания партийной принадлежности).

В разделе 5.3. мы приведем результаты примитивного моделирования результатов выборов – примитивного, так как оно не учитывает ряд важных закономерностей, которые бы оказали влияние на голосование избирателей в 2002 году, если бы оно проходило по новым правилам.

В разделе 5.4. мы укажем способ вычисления поправочных коэффициентов для более сложной модели.

В разделе 5.5. мы приведем результаты моделирования с учетом дополнительных факторов.

5.1. Результаты выборов в разрезе блоков и партий

На первом этапе мы, используя только официальные данные Санкт-Петербургской избирательной комиссии о выдвигавшихся кандидатах (от какого избирательного объединения они выдвигались или членами которого они являются) и результатах выборов, рассчитали, сколько голосов получило бы каждое из политических объединений. Результаты блока «СПС+Яблоко» мы рассматриваем отдельно для каждой партии.

Группа кандидатов (блок/партия/категория)	Общая сумма голосов	Количество кандидатов	Доля голосов
Принадлежность неизвестна, результат < 7%	80 918	155	7,5%
Принадлежность неизвестна, результат ≥ 7%	176 144	59	16,4%
Принадлежность неизвестна, победитель	320 181	29	29,7%
Против всех кандидатов	103 121	50	9,6%
«Яблоко»	76 633	22	7,1%
«Единая Россия»	73 330	16	6,8%
СПС	63 192	15	5,9%
«Политический центр»	40 011	34	3,7%
«Наука, промышленность, образование»	32 425	7	3,0%
«Народная партия»	30260	15	2,8%
«Воля Петербурга»	23479	3	2,2%
«Развитие предпринимательства»	19778	6	1,8%
«Партия пенсионеров»	16960	3	1,6%
КПРФ	11797	5	1,1%
Коммунисты, но не НПО и не КПРФ	5808	6	0,5%
«Социалистическая Единая партия России»	2048	4	0,2%
ЛДПР	892	5	0,1%
Сумма	1 076 977	434	100,00%

Кандидаты, набравшие в сумме 53,5% голосов, не декларировали свою партийную принадлежность в ходе выдвижения.

СПС, «Яблоко» (по отдельности !) и «Единая Россия» показали результаты на уровне 7%, остальные избирательные объединения – существенно меньше.

Очевидно, что кандидаты, чья партийная принадлежность нам неизвестна, но которые набрали минимум голосов, нам не очень интересны – они в сумме по всему городу взяли 7,5% голосов, и вряд ли могли бы выступить абсолютно единым фронтом. Примерно столько же наберут на следующих выборах партии, которые будут выставлять кандидатов и вести какую-то партийную агитацию, но без серьезных претензий на места в городском парламенте.

Следующая категория представляет больший интерес – это те беспартийные кандидаты, которые в среднем набрали более 7% у себя в округах, но не победили. Они в сумме собрали по городу около 16% избирателей. Это уже достаточно существенная цифра – этого бы «хватило» на преодоление барьера двумя партиями. Однако в рамках данного исследования невозможно рассматривать, к какой партии мог примкнуть каждый из них, хотя, при более глубоком изучении, следовало бы это сделать.

Но очевидно, что обойтись без определения гипотетической партийной принадлежности формально беспартийных победителей невозможно – за них проголосовала почти треть принявших участие в выборах, они победили в 29 округах (это доказывает, что на прошлых выборах сильные кандидаты избегали ассоциирования с одной партией – а теперь им это придется делать).

5.2. Определение партийной принадлежности «беспартийных» победителей

Мы соотнесем партийную принадлежность депутатов третьего созыва с их сегодняшней фракционной принадлежностью. Понятно, что состав фракций за прошедшие 2,5 года сильно менялся, но, тем не менее, более обоснованных источников информации нет.

В таблице, приведенной ниже, указана «партийность» кандидата при выдвижении (либо то, от какой партии он выдвинут, либо членом какой партии является) и фракция – то, в какую фракцию он сейчас входит в Законодательном собрании.

«Сложности» возникли со следующими депутатами и округами:

- Ю.П.Савельев (4-й округ) – ушел в Госдуму, теперь округ представляет Мещеряков. Предположим, что Савельев входил бы во фракцию «Родина».
- Ю.Т.Шутов (9-й округ) – беспартийный. Мы приняли решение не учитывать его голоса ни в одной из партий, так как маловероятно его включение в одну из партийных фракций.
- А.В.Морозов (21-й округ) – вместо него Нестерова. Предположим, что Морозов тоже входил бы в «Единую Россию» (хотя у него и были конфликты).
- С.Б.Тарасов (30-й округ) – ушел в правительство СПб. Предположим, что вошел бы в «Единую Россию».
- Ю.Е.Рыдник (41-й округ) – ушел, вместо него Макаров. Опять же предположим, что Юрий Рыдник относился бы к «Единой России» (до какого-то момента так и было, но потом возник скандал, приведший к потере им мандата и партийного билета).

Округ	Депутат	Партийность	Фракция
1	Ковалев А.А.	СПС	«Демократическая»
2	Барканов В.В.	«Наука, промышленность, образование»	«Родина»
3	Анденко С.А.	?	«Единая Россия»
4	Савельев Ю.П. *	«Наука, промышленность, образование»	-
5	Тимофеев И.В.	?	«Единая Россия»
6	Кучеренко В.М.	?	«Единая Россия»
7	Редько А.А.	?	«Родина»
8	Гольман В.М.	?	«Партия жизни»
9	Шутов Ю.Т. *	?	
10	Амосов М.И.	«Яблоко»	«Демократическая»
11	Черных А.Н.	«Яблоко»	«Демократическая»
12	Заушникова З.В.	«Воля Петербурга»	«Партия жизни»
13	Солтан П.М.	?	«Партия жизни»
14	Никешин С.Н.	?	«Единая Россия»
15	Тюльпанов В.А.	?	(«Единая Россия»)
16	Андреев С.Ю.	?	«Родина»
17	Лопатников В.С.	?	«Единая Россия»
18	Корякин О.И.	«Наука, промышленность, образование»	«Родина»
19	Житков С.А.	КПРФ	«Родина»
20	Озеров Г.Д.	?	ЛДПР
21	Морозов А.В. *	?	-
22	Риммер И.С.	?	«Единая Россия»
23	Тимофеев А.А.	«Партия пенсионеров»	«Родина»
24	Кущак А.И.	?	«Единая Россия»
25	Белозерских В.В.	?	ЛДПР
26	Гладков Ю.П.	СПС	«Демократическая»
27	Зыбин С.Ф.	?	«Партия жизни»
28	Гуляев С.В.	СПС	«Демократическая»
29	Крамарев А.Г.	«Единая Россия»	«Единая Россия»
30	Мартыненко В.Е. **	СПС	ЛДПР
31	Войтановский В.Н.	?	ЛДПР
32	Ягья В.С.	?	«Партия жизни»
33	Евтухов В.Л.	«Политический центр»	«Единая Россия»
34	Евдокимова Н.Л.	«Яблоко»	«Демократическая»
35	Ловягин А.Е.	?	«Единая Россия»
36	Высоцкий И.В.	?	«Единая Россия»

37	<i>Матвеев И.Б.**</i>	«Воля Петербурга»	«Единая Россия»
38	Серов К.Н.	«Единая Россия»	«Единая Россия»
39	<i>Тарасов С.Б.*</i>	?	-
40	Белоусов А.И.	«Единая Россия»	«Единая Россия»
41	<i>Рыдник Ю.Е.*</i>	?	-
42	Никитин А.А.	?	«Единая Россия»
43	Волчек Д.Г.	?	ЛДПР
44	<i>Сухенко К.Э.**</i>	«Единая Россия»	ЛДПР
45	Нилов О.А.	?	«Партия жизни»
46	Ананов Н.Г.	?	«Единая Россия»
47	<i>Михайлов И.П.**</i>	«Партия пенсионеров»	«Единая Россия»
48	<i>Артемьев И.Б.**</i>	«Яблоко»	«Родина»
49	Еременко В.И.	?	«Единая Россия»
50	Сергеев О.Е.	?	«Единая Россия»

* Одной звездочкой отмечены те депутаты, с определением партийной принадлежности которых по общим принципам возникли сложности. Пояснения по всем персонам даны перед таблицей.

** Двумя звездочками отмечены фамилии тех депутатов, которые сменили партийную ориентацию. Так как мы исходим преимущественно из нынешнего деления по фракциям, то примем за партийность этих кандидатов их нынешнюю фракционную принадлежность.

5.3. Примитивная модель гипотетических результатов

Было установлено соответствие между блоками на выборах 2002 года и сегодняшними фракциями в Законодательном собрании.

Блоки и партии на выборах	Фракции в ЗакС
«Наука, промышленность, образование», КПРФ, «Партия пенсионеров»	«Родина»
«СПС+Яблоко»	«Демократическая»
«Воля Петербурга»	«Партия жизни»

Затем, с учетом методов определения партийной принадлежности, описанных в предыдущем разделе, были определены результаты каждой партии.

Группа кандидатов (блок/партия/ категория)	Сумма голосов	Количество кандидатов	Доля голосов
Принадлежность неизвестна, результат < 7%	80918	155	7,5%
Принадлежность неизвестна, результат ≥ 7%	184022	60	17,1%
«Единая Россия»	260060	34	24,1%
Против всех кандидатов	103121	50	9,6%
«Воля Петербурга»	83567	7	7,8%
«Наука, промышленность, образование»	77205	12	7,2%
«Яблоко»	64161	21	6,0%
СПС	59467	14	5,5%
ЛДПР	58475	11	5,4%
«Политический центр»	40011	34	3,7%
«Народная партия»	30260	15	2,8%
«Развитие предпринимательства»	19778	6	1,8%
КПРФ	5921	4	0,5%
Коммунисты, но не НПО и не КПРФ	5808	6	0,5%
«Партия пенсионеров»	2155	1	0,2%
«Социалистическая Единая партия России»	2048	4	0,2%
Сумма	1 076 977	434	100,00%

В итоге примитивного моделирования (с учетом отдельного выступления «Яблока» и СПС) 7% барьер преодолевают 3 политических объединения – «Единая Россия», «Воля Петербурга» и блок «Наука, промышленность, образование».

Распределение мест в парламенте, примитивная модель

Партия/блок; фракция	Результат (доля голосов по городу)	Доля мест в парламенте	Количество мест в парламенте
«Единая Россия»	24,1%	61,64%	31
«Воля Петербурга»; «Партия жизни»	7,8%	19,95%	10
«Наука, промышленность, образование»; «Родина»	7,2%	18,41%	9

**Персональный состав, примитивная модель, без учета
городских «троек»**

«Единая Россия»		
Округ	Депутат	Рез-т
15	Тюльпанов В.А.	76,0%
14	Никешин С.Н.	74,1%
5	Тимофеев И.В.	70,4%
3	Анденко С.А.	66,1%
21	Морозов А.В.	64,9%
46	Ананов Н.Г.	53,3%
39	Тарасов С.Б.	53,3%
24	Кущак А.И.	52,0%
29	Крамарев А.Г.	51,2%
38	Серов К.Н.	51,2%
22	Риммер И.С.	49,7%
49	Еременко В.И.	48,9%
50	Сергеев О.Е.	47,4%
40	Белоусов А.И.	47,3%
42	Никитин А.А.	45,3%
41	Рыдник Ю.Е.	39,0%
47	Михайлов И.П.	34,4%
37	Матвеев И.Б.	32,8%
43	Назаров В.А.	32,4%
35	Ловягин А.Е.	32,0%
36	Высоцкий И.В.	28,1%
6	Кучеренко В.М.	25,0%
18	Салаев С.Р.	20,9%
47	Кузнецов А.В.	17,9%
19	Киселева Е.Ю.	16,9%
20	Головин Ю.В.	16,6%
17	Лопатников В.С.	16,3%
8	Рац С.В.	10,6%
17	Кожаров А.А.	9,4%
9	Махотин А.Н.	9,1%
30	Скорынин Р. В.	4,1%

«Воля Петербурга»		
Округ	Депутат	Рез-т
45	Нилов О.А.	80,9%
12	Заушникова З.В.	72,7%
27	Зыбин С.Ф.	68,2%
32	Ягья В.С.	59,1%
13	Солтан П.М.	47,9%
8	Гольман В.М.	40,8%
41	Ковзель Г.П.	3,0%
?	?	любой!
?	?	любой!
?	?	любой!

«Наука, промышленность, образование»		
Округ	Депутат	Рез-т
16	Андреев С.Ю.	50,9%
48	Артемьев И.Б.	50,1%
4	Савельев Ю.П.	40,2%
23	Тимофеев А.А.	38,5%
7	Редько А.А.	37,2%
19	Житков С. А.	27,7%
2	Барканов В.В.	25,6%
37	Смирнов Е.А.	23,4%
18	Корякин О.И.	21,6%

Отметим некоторые интересные моменты в этом списке. Например, попадание кандидатов с любым рейтингом – наличие нескольких сильных кандидатов у «Партии жизни» позволяет «протащить» даже кандидатов с рейтингом 0,01%. Хотя еще раз отметим: эти расчеты сделаны без учета городских частей списков у партий и без детальной проработки модели.

5.4. Механизм учета влияния дополнительных значимых факторов

Во второй модели мы постараемся учесть несколько дополнительных факторов, которые бы повлияли на результаты выборов, если бы они в 2002 году проходили по новым правилам.

1. Антирейтинги партий приводят к снижению числа голосов за кандидатов. На данном этапе исследования мы оценили, что выдвижение от любой из партий в принципе снизило бы результаты участников прошлых выборов, шедших лишь при поддержке партий. Поэтому результаты всех лидировавших на своих округах «беспартийных» кандидатов мы уменьшили на 1/10.

2. Голоса кандидатов «группы поддержки» – твердые сторонники партий проголосуют даже за неизвестного кандидата от партии (особенно учитывая прогнозируемую высокую агитационную активность именно партий). По новому закону предполагается, что все партии выдвигают кандидатов на всех округах. Мы определили примерные результаты такого типа кандидатов от этих партий.

Партия/блок	Предполагаемый результат «технического» кандидата
«Единая Россия»	14,0%
«Наука, промышленность, образование»	7,0%
«Яблоко»	6,5%

СПС	5,5%
«Воля Петербурга»	2,5%
ЛДПР	2,0%

3. В предыдущей модели мы не учитывали невозможность выдвижения двух кандидатов от партии по округу. В данной модели мы предположим, что кандидат, набравший больше голосов, «забрал» бы себе половину результата своего однопартийца.

5.5. Модель гипотетических результатов с учетом дополнительных факторов

Распределение мест в парламенте, расширенная модель

Партия/блок; фракция	Результат (доля голосов по городу)	Доля мест в парламенте	Количество мест в парламенте
«Единая Россия»	29,63%	40,53%	20
«Наука, промышленность, образование»; «Родина»	13,88%	18,98%	9
«Воля Петербурга»; «Партия жизни»	13,33%	18,24%	9
СПС; «Демократическая»	9,46%	12,94%	7
«Яблоко»; «Демократическая»	8,02%	10,97%	5
ЛДПР	6,85%	0	0

Интересно, что в откорректированной модели почти все партии набирают достаточно для прохода в парламент. Единственная сила, оказывающаяся не представленной, – ЛДПР с результатом 6,85%, хотя понятно, что минимальное изменение условий или случайность могли привести к попаданию этой партии в парламент.

Персональный состав, расширенная модель, без учета «троек»

«Единая Россия», 20 депутатов		
Округ	Рез-т	Депутат
33	77,25%	Евтухов В.Л.
15	69,31%	Тюльпанов В.А.
14	67,56%	Никешин С.Н.
5	63,85%	Тимофеев И.В.
3	59,87%	Анденко С.А.
21	59,25%	Морозов А.В.
38	52,34%	Серов К.Н.
29	51,96%	Крамарев А.Г.
46	48,87%	Ананов Н.Г.
39	48,66%	Тарасов С.Б.
40	48,03%	Белоусов А.И.
24	47,44%	Кушак А.И.
22	45,30%	Риммер И.С.
49	44,64%	Еременко В.И.
50	43,24%	Сергеев О.Е.
42	41,60%	Никитин А. А.
41	35,71%	Рыдник Ю.Е.
47	34,88%	Михайлов И.П.
37	33,61%	Матвеев И.Б.
43	32,87%	Назаров В.А.

«Родина», 9 депутатов		
Округ	Рез-т	Депутат
48	50,83%	Артемьев И.Б.
16	46,68%	Андреев С.Ю.
4	40,63%	Савельев Ю.П.
23	39,09%	Тимофеев А.А.
7	33,91%	Редько А.А.
18	29,54%	Корякин О.И.
19	28,31%	Житков С.А.
2	26,05%	Барканов В.В.
37	23,93%	Смирнов Е.А.

«Партия жизни», 9 депутатов		
Округ	Рез-т	Депутат
45	73,60%	Нилов О.А.
12	73,36%	Заушникова З.В.
27	61,99%	Зыбин С.Ф.
32	53,92%	Ягья В.С.
13	43,57%	Солтан П.М.
8	37,21%	Гольман В.М.
47	18,18%	Кузнецов А.В.
?	?	?
?	?	?

СПС, 7 депутатов		
Округ	Рез-т	Депутат
28	38,72%	Гуляев С.В.
26	35,45%	Гладков Ю.П.
1	30,07%	Ковалев А.А.
4	29,30%	Романков Л.П.
13	20,35%	Шатерина Е.М.
36	20,24%	Толстой М.Н.
47	19,72%	Кучеренко И.М.

«Яблоко», 5 депутатов		
Округ	Рез-т	Депутат
10	43,81%	Амосов М.И.
11	35,09%	Черных А.Н.
34	31,89%	Евдокимова Н.Л.
49	31,15%	Резник М.Л.
2	22,73%	Евраев М.Я.

Проанализируем полученные результаты.

Прежде всего, интересно, что «Единая Россия» потеряла бы места в парламенте в соответствии с новыми правилами. Конечно, можно объяснить это тем, что мы определили средний результат несильного кандидата от «Единой России» всего в 14%, но такие оценки подтверждаются как выборами 2002 года, так и пониманием, что против действующих депутатов будет очень сложно бороться даже представителям «Единой России». Также неожиданно выглядит существенный рост числа представителей демократических сил – если сегодня в Законодательном собрании в Демократической фракции всего 6 человек, то при новых правилах их было бы в два раза больше.

В результате 8 округов остались бы без депутатов (а если бы были учтены городские тройки, то этих округов стало бы уже 20!) – это округа 6, 9, 17, 20, 25, 30, 31 и 35. В большинстве своем в этих округах в 2002 году победили депутаты от партий, которые, по нашим расчетам, не попали бы в парламент при действии новых правил. Хотя в округе 35 больше всех голосов набрал А.Е.Ловягин от «Единой России», получивший поддержку 32% избирателей, но это не дало бы ему места в парламенте. Хотя если бы он баллотировался от любой другой из прошедших по данной модели партий, то ему бы хватило для мандата и 20-25% голосов на своем округе. Это как раз пример неоптимального выбора партии в новых правилах. По два депутата стали бы представлять округа 2, 4, 14, 37 и 49, и три депутата – округ 47. Есть также еще два округа (без номеров), представлять которые стали бы представители «Партии жизни» (то есть любые два представителя «Партии с жизни» с максимальным для той партии результатом).

6. Краткое содержание: прогнозируемые последствия новых правил

6.1. Прогнозируемые последствия вступления закона

- Политические последствия (см. раздел 2):
 - структуризация политического пространства
 - самоопределение элит;
 - «последний шанс» на создание классических партий;
 - определение перспектив малых партий и их шансов на объединение;
 - угроза сверхманипулятивной кампании, что неминуемо приведет к репетиции «цветных» волнений;
 - «тренировка» перед федеральными выборами 2007-2008 годов;
 - возрастание роли внешних игроков, способных влиять на политический процесс за счет владения информацией;
 - «округа без депутатов» как фактор, дестабилизирующий политическую ситуацию (за счет провоцирования активных действий населения и перераспределения финансовых потоков из резервных фондов депутатов);
 - высокая внутрипартийная конкуренция: за место в городской части списка, за наибольший среди коллег

по партии результат, за полномочия – между кандидатами и руководством регионального отделения.

- Технологические последствия (*см. раздел 3*):
 - рост значимости процесса отбора кандидатов;
 - расширение действия стратегии партии - она должна учитывать действия всех игроков;
 - существенная роль общегородских «троек»;
 - борьба в политсоветах и исполкомах партий за определение стратегии (продвижение партий – продвижение кандидатов, за места в общегородских частях списков);
 - возрастание значимости юридического направления;
 - возрастание роли аналитического направления (исследований, прогнозов, тщательно разработанных стратегий);
 - многим действующим депутатам выгоднее, объединившись втроем-вчетвером, «найти себе партию», чем входить в одну из 3-4 крупнейших.
- Психологические последствия (*см. раздел 4*):
 - рост значимости взаимовлияния отношения избирателя к кандидату и к партии (например, взаимовлияние антирейтинга партии и результата кандидата);
 - возможное повышенное недовольство населения отсутствием депутата от округа.

6.2. Моделирование изменения партийно-фракционного состава ЗакС на основе анализа результатов выборов 2002 года

Фракция, партия, блок на выборах	Количество мест		
	Сейчас	Примитивная модель	Модель с дополнениями
«Единая Россия»	22	31	20
«Родина»/«Наука, промышленность, образование»	7	9	9
«Партия жизни»/«Воля Петербурга»	6	10	9
СПС	3	0	7
«Яблоко»	3	0	5
ЛДПР	6	0	0

6.3. Пути уменьшения неопределенности и повышения управляемости

Требуются новые подходы в управлении политическим процессом, и прежде всего – в его аналитическом обеспечении.

Необходимо использовать новейшие технологии комплексных исследований и разрабатывать глобальные прогнозы развития политической и электоральной ситуации.

Исследования, в частности, должны включать: разработку карты психолого-политического пространства города; психологическую экспертизу кандидатов от партии; моделирование адекватности имиджа кандидатов имиджу партии; электорально-географические исследования для определения специфики политической ориентации электората в разных частях города.

Прогнозирование должно осуществляться в рамках комплексного подхода, основываться на исследованиях, иметь сценарный тип и носить характер директивного прогноза.

Необходимо активизировать процесс реального партийного строительства, который должен привести к появлению у каждой относительно серьезной партии, имеющей средний объем финансирования (таких не очень много) и внятную идеологию и программу (таких пока нет вообще), численности в 20 000 – 30 000 членов, из которых хотя бы 10% будут активистами (готовыми поддерживать партию делами, например, выходом на митинг буквально «по звонку»), а еще 30% – симпатизантами (которые будут готовы поддерживать хотя бы словами).

ПОСЛЕСЛОВИЕ

И как ученые, и как практики мы должны быть рады, что живем в эпоху перемен и имеем возможность наблюдать глобальные социально- и политико-психологические процессы. Чем выше скорость происходящих изменений, тем сложнее, но и интереснее прогнозировать даже ближайшее будущее.

Прогнозирование ближайшего будущего особенно сложно: во-первых, результат будет виден достаточно скоро, во-вторых, в ситуации кардинальных изменений прогнозирование в принципе затруднено, в-третьих, сейчас приходится прогнозировать развитие системы, которая еще не полна (не приняты многие законы и подзаконные акты). Но мы сделали попытку прогнозирования применительно к двум регионам и к двум уровням выборов: выборам в органы МСУ Ленинградской области и в Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Особенно интересно, что ситуация в этих регионах и кампаниях хотя и интересна сама по себе, но более важно то, что она может служить моделью развития избирательного и, шире, – политического процесса в России на региональном уровне.

Реформа МСУ – это реформа, судьба которой с самого начала была под вопросом. Это реформа, весь путь которой находится в тумане, и инвестиционная привлекательность которой невероятно изменчива и неоднозначна. Возможно, реформа МСУ – это панацея, которая необходима нашему государству, а может – его злой рок. Она нужна, необходима и заставит россиян менять базовые

психологические структуры – прежде всего, такие как восприятие пространства, собственности и власти.

Переход на полностью пропорциональную систему выборов в **Законодательное собрание Санкт-Петербурга**, по всей видимости, будет являться моделью пропорциональных выборов в Госдуму, и уже поэтому интересен для специалистов. Кроме того, вероятно, мы имеем ситуацию, когда перед принятием принципиальнейшего для городской политической элиты закона, определяющего процедуру избрания депутатов, не была проведена детальная экспертиза его последствий: в нем слишком много неопределенностей, дающих возможность для «раскачки» политической ситуации. Предложенное в законе введение элементов мажоритарной системы в пропорциональную сделано достаточно грубо, что и приводит к этим неопределенностям, хотя самое интересное, что закон был принят во многом в целях консервации существующей ситуации (сохранения мандатов действующими депутатами).

В ближайшие полгода в серии «Настоящее и будущее регионального избирательного процесса» выйдет работа **«Теория и практика регионального партийного строительства»**, где будут рассмотрены различные аспекты партстроительства, в особенности совмещение партийного строительства и ведения избирательной кампании, а также организационные и технологические разработки, которые при этом могут применяться.

Материалы, частично содержащиеся в данной книге, уже получили признание наших клиентов. Мы надеемся, что с началом их публичного распространения круг тех, кто извлечет из них практическую пользу, существенно расширится.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Всем, кто по прочтении данной книги заинтересовался в информации по затронутым в ней темам, авторы предлагают обращаться за консультациями. (valentin@bianki.ru; seravin@mail.ru).

Основные направления консультаций

1. Общие вопросы партийного строительства:

- Сетевая и иерархическая организация партии;
- Стратегия: идеологическое и электоральное самоопределение партии;
- Разработка, местная привязка и тестирование программы;
- Аудит партийной документации (устав, программа и т.д.).

2. Выборы в органы МСУ:

- Целесообразность участия в выборах, поиск «интересных» округов;
- Возможности и опасности установления контроля над МО;
- Стратегии на выборах в МСУ (в том числе для целей партстроительства).

3. Выборы в Законодательные собрания:

- Консультации по новому законодательству;
- Консультации по оптимальным стратегиям кампаний;
- Проведение социологических и психологических исследований.

4. Обучающие семинары для кандидатов, членов команд и сотрудников.

5. Кадровая работа (поиск и отбор кандидатов и сотрудников).

6. Tактический и стратегический аудит избирательной кампании.

ОБ АВТОРАХ

Бианки Валентин Александрович; www.bianki.ru

Научная специализация – политический психолог.

Практическая специализация - консультант в области исследований и PR в бизнесе и политике.

Текущая занятость

1. Научный сотрудник, аспирант кафедры политической психологии Санкт-Петербургского государственного университета.
2. Консультант по методологии исследований компании «BusinessVision» (www.businessvision.ru, золотой партнер РосБизнесКонсалтинг - Исследования рынков).
3. Ведущий семинаров по маркетингу, PR и избирательным кампаниям компании «BusinessAdviser» (www.businessadviser.ru).

Проекты, осуществленные в течение последнего года (с июля 2004 г.)

Обучение: за год проведено 2 открытых семинара и корпоративное обучение в 5 компаниях (названия не раскрываются).

Политика: в течение последнего года участвовал в 15 политических исследовательских и PR-проектах (не считая консультаций).

- Ханты-Мансийский автономный округ (2 проекта)
- Иркутская область (1 проект)
- Архангельская область (1 проект)
- Владимирская область (1 проект)

-
- Ленинградская область (7 проектов)
 - Санкт-Петербург (3 проекта)

Бизнес: за год осуществлено руководство 46 исследовательскими и консультационными проектами в бизнесе. Наиболее важные из них:

1. Colliers International, Москва (отделение международной консалтинговой компании) – исследование спроса на складскую недвижимость Москвы и Подмосковья

2. Петербургстрой-Skanska (петербургский филиал международной строительной компании), строительная группа ЛСР (одна из крупнейших стройкомпаний Петербурга) – исследование спроса на рынке жилой недвижимости Петербурга

3. Банк Русский Стандарт (один из лидеров российского банковского сектора) – исследование спроса на рынке потребительского кредитования в ряде городов РФ

4. ТОП-книга (Екатеринбург, одна из крупнейших книготорговых компаний в стране) – мониторинг цен в книжных магазинах Петербурга

5. Strategica (Москва, инвестиционная компания) – исследование потенциального спроса на рынке платного телевидения в одном из ФО

6. Ингосстрах (Москва, страховая компания) – исследование спроса на рынке автострахования Москвы

7. Согаз (Москва, страховая компания) – прогноз развития рынка страхования

8. Анонимно – исследование инвестиционной привлекательности недвижимости района Стрельна-Петергоф

9. Перспектива (строительная компания, проект «Морской Фасад СПб») – исследование и прогноз инвестиционной привлекательности

различных секторов недвижимости Васильевского острова г. Санкт-Петербурга.

Серавин Александр Игоревич

Научная специализация – исторический психолог.

Практическая специализация - консультант в области исследований, разработки PR-стратегий и проведения PR-проектов в бизнесе и политике.

Участвовал в 50 избирательных кампаниях и десятках PR-проектов в бизнесе. Прошел путь на избирательных кампаниях от агитатора до руководителя кампании.

2005 – Выборы депутатов органов МСУ, Ленинградская область

2005 – Выборы депутатов органов МСУ, Тверская область

2005 – Довыборы депутатов ЗакС, г. Санкт-Петербург

2004 – Выборы депутатов органов МСУ, г. Санкт-Петербург

2004 – Выборы депутатов ЗакС, Иркутская область

2004 – Довыборы депутатов ЗакС, г. Санкт-Петербург

2004 – Выборы главы Рузского района, Тверская область

2004 – Выборы Президента РФ, г. Санкт-Петербург

2003 – Выборы президента республики, Башкирия

2003 – Выборы губернатора, г. Санкт-Петербург

2003 – Выборы губернатора, Тверская область

2003 – Выборы губернатора, Ленинградская область

2003 – Выборы депутатов Госдумы РФ, Ивановская область

2003 – Выборы депутатов Госдумы РФ, Ленинградская область

2003 – Выборы депутатов Госдумы РФ, Костромская область

2003 – Выборы депутатов Госдумы РФ, г. Санкт-Петербург

2003 – Довыборы депутатов ЗакС, г. Бокситогорск, Ленинградская область

2003 – Выборы депутатов органов МСУ, г. Каменногорск,
Ленинградская область

2003 – Довыборы депутатов ЗакС, г. Выборг, Ленинградская
область

2003 – Выборы главы Кингисеппского района, Ленинградская
область

2002 – Выборы депутатов ЗакС, г. Санкт-Петербург

2002 – Выборы президента республики, Калмыкия

2001 – Выборы главы г. Ковдор, Мурманская область

2001 – Довыборы депутатов ГД РФ, г. Санкт-Петербург

2001 – Выборы депутатов ЗакС, г. Тольятти, Самарская область

2001 – Выборы депутатов ЗакС, г. Самара, Самарская область

2000 – Выборы Президента РФ, г. Санкт-Петербург

2000 – Выборы губернатора, Курская область

2000 – Выборы депутатов ЗакС, Архангельская область

2000 – Довыборы депутатов Госдумы РФ, г. Санкт-Петербург

1999 – Выборы губернатора, Ленинградская область

1999 – Выборы губернатора, г. Санкт-Петербург

1999 – Выборы депутатов Госдумы РФ, г. Санкт-Петербург

1998 – Выборы депутатов ЗакС, г. Санкт-Петербург

1996 – Выборы губернатора, г. Санкт-Петербург

1996 – Выборы губернатора, Ленинградская область

1996 – Выборы депутатов ЗакС, Ленинградская область

1996 – Выборы Президента РФ, г. Санкт-Петербург и
Ленинградская область

Серия «Настоящее и будущее регионального избирательного процесса»

Валентин Александрович БИАНКИ

Александр Игоревич СЕРАВИН

**Прогностические очерки практики выборов
на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области**

Подписано в печать 29.07.2005

Корректор Е.Петрова

Технический редактор Е.Петрова

Дизайн обложки Е.Ахметзянов

Формат 60x90 1/16. Гарнитура Times New Roman

Усл.печ.л. 3,7. Тираж 300 экз.

Издательство ООО «Копи-Парк»