

**ПРОДОЛЖЕНИЕ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ
И КАРАНТИННЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ
АВТОРИТАРИЗМ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ
ОБЩИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ
ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 13 СЕНТЯБРЯ 2020 ГОДА**

Мониторинг региональных и местных выборов 13.09.2020
Доклад №1

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
1. ПРИЧИНЫ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ	7
1.1. Новая департизация 2014 года	12
1.2. Новый альянс власти и «старых системных партий» (2014–2018). Приостановление департизации	14
1.3. Возобновление департизации в 2019 году	16
2. ПРОДОЛЖЕНИЕ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ НА ВЫБОРАХ 2020 ГОДА	18
2.1. Департизация на выборах законодательных собраний регионов и представительных органов МСУ	18
2.2. Департизация и персонализация на выборах губернаторов	36
3. САНАЦИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ	37
4. КАРАНТИННЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ	50
5. ОТДЕЛЬНЫЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ	57

ПРЕДИСЛОВИЕ

Избирательная кампания по региональным и местным выборам, назначенным на 13 сентября 2020 года, отличается двумя основными характеристиками.

Во-первых, она продолжает тренд на дальнейшее системное ослабление политических партий как политического института. Это выражается в продолжении уменьшения применения пропорциональной избирательной системы на значимых выборах (сокращение доли депутатов, избираемых по партспискам на выборах региональных парламентов и все более частая полная отмена применения партсписков на муниципальных выборах) и все более частом участии в выборах действующих губернаторов в качестве самовыдвиженцев. Оба процесса вызваны, несомненно, конъюнктурными соображениями, связанными со снижением рейтингов «Единой России»: доля побед партии по мажоритарным округам существенно выше доли мест, получаемым по партийным спискам, поэтому долю мажоритарных округов увеличивают; на выборах губернаторов кандидатам также все чаще выгоднее выступать в качестве «надпартийных» кандидатов и уходить от неудобных аффилиций и вопросов. Однако последствия таких конъюнктурных решений носят стратегический характер и влияют в целом на состояние партийной системы в стране, ведя к еще большему ее ослаблению. Фактически власть постепенно демонтирует ключевую избирательную реформу начала 2000-х годов: насильственную партизацию региональных и местных выборов, что все больше и больше ведет к их департизации и персонализации. В таких условиях ценность и значение формально зарегистрированных партийных структур будет и дальше снижаться (включая и саму «партию власти»).

Во-вторых, избирательная кампания проходит в условиях резко ужесточившихся правил регистрации кандидатов (еще большее ужесточение правил регистрации по подписям) и новых ограничений пассивного избирательного права, а также общего ухудшения качества электоральных процедур (многодневное голосование), создающих дополнительные возможности для административного давления на избирателей и фальсификаций. Данные изменения были приняты в условиях введения карантинных мер по борьбе с COVID-19 и отвлечения общественного мнения на борьбу с пандемией, однако при их принятии не сделано никаких оговорок об их временном характере. Кроме того, избирательная кампания в условиях карантинных ограничений (формально названных «режимом повышенной готовности») означает фактическую невозможность проведения массовых публичных акций партия-

ми и кандидатами при одновременно полном доминировании власти и ее кандидатов в официальных медиа. Это означает снижение и без того низкого уровня демократичности и открытости избирательных процедур и ужесточение практик электорального авторитаризма под формальными обоснованиями борьбы с коронавирусом.

В результате политическая система еще больше персонализируется, а результаты голосований становятся все более зависимы от ограничений политической конкуренции и административного давления.

Также не может не обращать внимание значительное число случаев открытого давления на политических и общественных деятелей, совпавшее с ходом избирательной кампании: дело муниципального депутата Юлии Галяминой, выступавшей против одобрения поправок в Конституцию; дело политтехнолога Сергея Беспалова в Иркутской области; обыски в организации «Открытая Россия», представители которой баллотировались на выборах 13.09.2020 в ряде регионов. Совпавшее с активной фазой выдвижения кандидатов в главы регионов задержание 9 июля губернатора Хабаровского края С.И. Фургала (в 2018 во втором туре выборов с 69% победил кандидата «Единой России» предыдущего губернатора В.И. Шпорта) также можно рассматривать как недвусмысленный сигнал региональным элитам и оппозиции, что серьезное оппонирование федеральной власти и одобренным ей кандидатам чревато для них проблемами с личной безопасностью и может даже привести к утрате свободы.

Всего, по данным ЦИК России (по состоянию на 31 июля), на 13 сентября 2020 года назначены 9048 различных выборов и референдумов.

В том числе:

- дополнительные выборы депутатов Государственной Думы по 4 одномандатным округам — в Курской, Пензенской, Ярославской областях и Татарстане (в статистике ЦИК считаются одной кампанией);
- выборы 18 глав регионов населением: Республика Коми, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Камчатский край, Краснодарский край, Пермский край, Архангельская область, Брянская область, Иркутская область, Калужская область, Костромская область, Ленинградская область, Пензенская область, Ростовская область, Смоленская область, Тамбовская область, Севастополь, Еврейская автономная область (еще в двух регионах главы будут избраны депутатами заксобраний из кандидатов, предложенных Президентом РФ: Ненецкий и Ханты-Мансийский автономный округа);
- 11 основных выборов депутатов региональных парламентов: Республика Коми, Белгородская область, Воронежская область, Калужская область, Костромская область, Курганская область, Магаданская область, Новосибирская область, Рязанская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ;

- основные прямые выборы представительных органов 22 административных центров регионов: Сыктывкар, Казань, Ижевск, Чебоксары, Краснодар, Астрахань, Владимир, Воронеж, Иваново, Калуга, Кострома, Липецк, Магадан, Нижний Новгород, Новосибирск, Оренбург, Орёл, Ростов-на-Дону, Смоленск, Тамбов, Томск, Ульяновск;
- в двух административных центрах регионов — Махачкале и Самаре — будут избраны представительные органы внутригородских районов, которые путем делегирования сформируют соответственно Собрание депутатов городского округа Махачкала и Думу городского округа Самара.

Прямых выборов мэров региональных центров в этой кампании нет.

В 2014–2015 годах, после того, как Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были резко расширены возможности региональной власти устанавливать структуру и порядок избрания муниципальных органов власти без их согласия, произошла массовая принудительная отмена прямых выборов мэров региональных центров.

В 861 муниципальном образовании пройдут выборы глав. Среди них явно преобладают сельские поселения; выборы глав муниципальных районов и городских округов населением остались лишь в немногих регионах. Из относительно крупных городов, где предстоят выборы мэров, можно отметить Черногоorsk (Хакасия, 53 тыс. изб.), Белогорск (Амурская область, 52 тыс. изб.) и Ангарский городской округ (Иркутская область, 183 тыс. изб.).

1. ПРИЧИНЫ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ

Чтобы понять логику и последствия начавшейся с 2019 года в России фактически новой департизации, важно вспомнить как развивалась электоральная политика российского государства после распада СССР. При этом кризисное состояние партийной системы очевидно, и партийная система в России не нравится никому. Ни гражданам, которые видят слабость партий, беспринципность и несменяемость их руководства, ни власти, которая хотела бы управлять всем, что возможно, и которую раздражают малейшие намеки на самостоятельность. Она понимает, что партии вроде бы и нужны, но пытается всеми силами ослабить их и нивелировать их значение. Результат: партии стабильно находятся в хвосте общественного доверия. По последним данным Левада-центра, им доверяет только 16% граждан, в той или иной степени не доверяет 71%¹.

Слабость партий — это прямое следствие изначальной персонификации системы власти, где партии зависят от чиновников, а не чиновники от партий. Доминирование одной партии после событий 1991–1993 годов, согласно Конституции, заменилось доминированием одного политического института — Президента. В этой системе в первую очередь важны личные связи и близость к телу высшего лица. Даже формально базовую для нынешнего политического режима «Единую Россию» не случайно принято называть «партией власти» (точнее, партией при власти), а не «правлящей партией». Она выполняет функцию поддержки любых принимаемых властью решений и используется для продвижения сторонников власти на выборах, однако сама никак не формирует правительство и иные органы власти, всегда поддерживая решения президента. В большинстве регионов вы с трудом найдете местные партийные организации большинства партий и следы их деятельности, за исключением кратких периодов избирательных кампаний, при этом зависимость партий от контролирующих и регистрирующих государственных органов крайне высока, а парламенты различного уровня, за места в которых партии преимущественно и борются, довольно бесправны. Формальные данные о численности членов партий, очевидно, преимущественно фиктивны.

Изначально создатели Конституции 1993 года хотели одновременно и создать сильную президентскую систему, и развить политические партии, но получилось только первое, которое подавило все остальное. Пропорциональная избирательная система, призванная усилить партии и дать толчок их разви-

1 Режим доступа: <https://www.levada.ru/2019/10/24/institutsionalnoe-doverie-5/>

тию, изначально была создана в наиболее неудачном варианте, максимально ведущем к бюрократизации партий и стимулирующем коррупцию. Речь о «плоских» списках, где граждане почти никак не могут влиять на очередность получения кандидатами мандатов. В дальнейшем ситуация только ухудшалась, а права руководства партий вмешиваться в распределение мандатов росли. Введение сложных правил распределения мандатов внутри списков между регионами (территориальными группами партийных списков) привело лишь к тому, что регионы, которые сумели организовать (точнее, нарисовать) наиболее высокую явку (и почти всю за одну партию), стали получать больше мандатов, чем им было бы положено с точки зрения доли их избирателей в общем числе избирателей страны. Получилось, что на выборах по партспискам конкурируют не столько партии, сколько регионы. В 2016 году бонус регионов аномальной явки в Госдуме РФ составил +26 мест по сравнению с их «справедливой квотой» согласно их доле избирателей в общем числе избирателей страны.

Тем не менее само введение партсписков способствовало лучшей структуризации партий. Само государство, начиная с 1993 года, постепенно, шаг за шагом ужесточало правила допуска общественных организаций на выборы. В 1990-е годы в России вообще не было закона о партиях, и почти любая общественная организация могла принимать участие в выборах, а наличие слова «партия» в названии было лишь вопросом желания самой организации. В выборах депутатов Госдумы 1995 года имели право участвовать 258 общественных объединений и 15 профсоюзов. Затем закон от 19 декабря 1997 №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» заставил желавшие принимать участие в выборах организации перерегистрироваться в «общественные политические организации», и к выборам 1999 года число организаций, имеющих право на участие в думских выборах, сократилось до 139.

Наконец, в 2001 был принят закон «О политических партиях», вновь заставивший организации, желающие принимать участие в выборах, перерегистрироваться в новую юридическую форму. Вместо ранее фактически символической численности (требовалось лишь несколько учредителей) порог минимальной численности составил 10 тыс. членов при наличии филиалов не менее чем в половине регионов. Таким образом были запрещены региональные партии, а также запрещены партии, основанные на гендерной, этнической или религиозной основе (например, христианско-демократическая партия). В итоге на конец 2003 года в стране существовали лишь 44 партии, максимума число партий достигло в 2004 году — 46. В 2005 году минимальную численность членов партии подняли до 50 тыс., снова объявили проверку. Число партий сократилось до семи к концу 2009 года.

Новым законом от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» регионы стали обязаны избирать не менее половины депутатов своих парламентов по

пропорциональной системе. При этом происходило в определенном смысле насилие над реальностью: к 2002 году влияние партий в стране было крайне слабым, на выборах депутатов региональных парламентов доминировали независимые кандидаты. Так, на выборах законодательных собраний 2002 года лишь 14,3% кандидатов были выдвинуты избирательными объединениями и лишь 9,6% избранных депутатов официально представляли партии, блоки и иные организации. На региональных и муниципальных выборах доминировала мажоритарная система.

Крайне слабые к этому времени с точки зрения влияния партии внезапно получили почти монопольное право выдвижения кандидатов при избрании не менее, чем половины региональных депутатов. Так как партий в регионах к этому времени фактически не было (на практике обычно в регионе имелся лишь некий не имевший значимого влияния и авторитета формальный руководитель филиала, деятельность которого состояла в основном в поездках на съезды партии в Москву и подписании формальных справок), не удивительно, что началась резкая коммерциализация партий. Спрос и предложение предсказуемо встретились: местные бизнес-группы или отдельные лидеры стали де-факто покупать право идти на выборы в регионе от той или иной партии. Итогом стали постоянные миграции кандидатов между партиями, часто формально противоположной политической ориентации. При этом структура партий предполагала жесткую иерархию, когда все решения даже региональных организаций требуют согласования в ее центральном руководстве.

Постоянно ужесточая законодательство и сокращая число партий, исполнительная власть все больше резервировала за собой исключительное право решать, кого допускать (или не допускать) к выборам представительной власти. Российский закон «О политических партиях» стал, в сущности, законом о государственном контроле над политическими партиями. Наряду с системой «исполнительной вертикали» и иных вертикалей (вертикаль силовых структур, корпоративные вертикали и другие) создавалась партийная вертикаль, когда «последнее слово» в любой партии оставалось за ее центральным руководством, а сами партии регистрировались только в Москве и были зависимы от контролирующих органов. Смысл этой системы все более ограниченной конкуренции и управляемой партийности был прост — в условиях, когда растет доля депутатов, избираемых по партийным спискам, контроль государства над партиями, по сути, превращается в их косвенный контроль над депутатами.

Внедряя партсписки и ужесточая партийное законодательство, федеральный центр не только строил еще одну вертикаль косвенного контроля над регионами. Конечно федеральные партии были ситуативным союзником центра в борьбе с региональными бюрократами. Однако не менее важным фактором была убежденность центра в том, что новые правила позволят ему контролировать большинство. В 1990-е годы в условиях непопулярного президента все попытки создать проправительственную партию, по сути, терпели неудачу:

опираться на выборах на образ Б. Ельцина было просто невозможно. Федеральному центру в те годы просто ничего другого не оставалось, как усиливать распыление голосов между разными партиями и лавировать между ними как медиатор, постоянно подкупая раскольников и создавая все новые спойлерские проекты. К началу 2000-х годов все изменилось: у федеральной власти появился популярный лидер, и эшелонирование бюрократии в нечто партийно-образное стало вполне перспективным электорально. Именно тогда тема «а давайте создадим систему с доминирующей партией, как в Мексике или Японии» стала крайне популярной. Кстати, закон о партиях 2001 года очень похож именно на мексиканский 1946 года.

Постепенно следующим этапом реформы стало все более широкое использование уже не смешанной, а полностью пропорциональной избирательной системы. Именно этим отметилось президентство Дмитрия Медведева (2008–2012). С 2007 года система была внедрена не только на выборах депутатов Государственной Думы. На полностью пропорциональную систему выборов региональных парламентов к 2011 году перешли 11 регионов из 83, был принят в 2009 году закон о принудительном введении партийных списков уже и на муниципальных выборах. 30 ноября 2010 года президент предложил сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов МСУ в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек (то есть в городских округах с населением более 30 тыс. жителей, для муниципальных районов в законе прямой увязки численности депутатов с численностью населения нет).

Администрация президента попыталась несколько усилить «системную» (то есть имеющую статус зарегистрированных партий) оппозицию. Вероятно, в условиях имеющей конституционное большинство «Единой России» (ее лидером тогда официально был В. Путин) таким образом предпринималась попытка усилить иных игроков и тем самым повысить политический вес президента как медиатора и снизить его зависимость от ЕР. Были приняты поправки в законы, гарантирующие представителям парламентских партий работу на штатной основе в региональных парламентах, фактически снижающие заградительный барьер до 5% и т.д. Незначительно была снижена минимальная численность членов партий: с 01.01.2010 до 45 тыс., с 01.01.2012 до 40 тыс. членов.

Некоторое усиление системной оппозиции при Д. Медведеве наложились на изменение социально-экономической обстановки после кризиса 2009–2010 годов, революцию социальных сетей, символическое влияние внешних событий («арабская весна») и т. д. Быстро выяснилось, что иметь мало партий при росте недовольства крайне опасно: слишком большие риски концентрации протеста вокруг немногих оставшихся. Системная оппозиция начала все чаще фрондировать, началась концентрация протестных голосов вокруг немногих оставшихся, хотя и системных, но альтернативных партий.

Ключевым политическим событием, подтолкнувшим федеральный центр к новому изменению партийной и избирательной системы, стали итоги выборов депутатов Государственной Думы 04.12.2011, когда «Единая Россия» получила менее половины голосов — 49,32% (уменьшение по сравнению с 2007 годом на 14,98%). Чтобы избежать концентрации протеста вокруг немногих оставшихся партий, были предприняты экстренные меры по смягчению партийного и избирательного законодательства, призванные стимулировать размывание протестных голосов между множеством партий. Законом от 2 апреля 2012 года №28-ФЗ минимальная численность членов партии была снижена до 500 человек, однако все другие репрессивные нормы, в том числе многоэтапная регистрация партии и требование наличия филиалов не менее, чем в половине регионов, остались. Одновременно кандидаты всех партий получили льготу при регистрации (как партийных списков, так и кандидатов по округам) на выборах в виде освобождения от сбора подписей. Самовыдвиженцам была установлена императивная норма в 0,5% подписей от числа избирателей соответствующего избирательного округа вместо прежнего максимума в 2% (конкретный процент до 2012 года устанавливал каждый регион самостоятельно).

Число партий стало быстро увеличиваться, при этом с удивительной скоростью стали регистрироваться партии с никому неизвестными лидерами, но имеющие названия, до степени смешения напоминающие другие существующие партии (в частности, со словами, производными от «коммунистический» и «справедливый»). При этом ряд широко известных, но оппозиционных партий так и не были зарегистрированы (например, партия сторонников А. Навального). На региональных выборах октября 2012 года могли участвовать уже до 27 партий, сентября 2013 года (именно с 2013 года власти, боясь массового протестного голосования переносят выборы на сентябрь как часть технологии работы на низкую явку) — до 54. На выборах сентября 2014 года число потенциальных партий-участников уже достигло 69.

Одновременно в качестве наказания за фрондерство 2010–2011 годов «старые системные партии» стали объектом явной информационной кампании, жертвами уголовных дел стал ряд депутатов Государственной Думы от КПРФ и «Справедливой России». Вместе с «кнутом» в качестве «пряника» выступало увеличение государственного финансирования (декабрь 2012 года — повышено с 20 до 50 рублей за голос, с 01.01.2015 — до 110 рублей, с 01.01.2017 — до 152 рублей) и предоставление «системной оппозиции» ряда постов губернаторов. «Бунт на коленях» системной оппозиции был фактически подавлен.

Одновременно притормозилось дальнейшее распространение пропорциональной системы — такие регионы, как Амурская, Калужская, Московская, Тульская области, Ненецкий АО вернулись от полностью пропорциональной системы к смешанной.

1.1. НОВАЯ ДЕПАРТИЗАЦИЯ 2014 ГОДА

Постепенно в 2012–2013 годах, наряду с откровенно политтехнологическими «фейковыми» партиями, стали появляться реальные новые проекты и лидеры, в регионах начался уход представителей местных элит (ранее вынужденно загнанных в немногие разрешенные партии) в новые проекты, а влияние всех старых партий стало ослабевать. Началась новая волна зачисток и борьбы уже с новыми проектами, однако они все равно стали добиваться успеха. Та же «Гражданская платформа» во главе с М.Д. Прохоровым во многом строилась из бывших единомыслителей и членов ЛДПР.

Первоначальным ответом на это стало стремление уменьшить роль партий как таковую (таким образом под удар попали одновременно и уже крайне ослабленные к этому времени старые партии, так и новые). Выразилось это в принятии вскоре так называемого «закона Клишаса» — федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по имени члена Совета Федерации А.А. Клишаса), снизивший минимальные требования по применению на выборах пропорциональной избирательной системы, введенные еще в ходе избирательной реформы 2001–2002 годов. Для выборов региональных парламентов минимальная доля депутатов, избираемых по партспискам, была снижена с 50% до 25%, для Москвы и Санкт-Петербурга минимальная доля отменена, чем в Москве немедленно воспользовались, и выборы депутатов Мосгордумы 2014 года прошли уже по полностью мажоритарной системе. Также данный закон полностью отменил введенные при Д.А. Медведеве требования минимальной доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе, для органов местного самоуправления (ранее закон обязывал избирать по партийным спискам не менее половины депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20). Почти одновременно изменениями в законодательстве о местном самоуправлении была облегчена возможность отмены прямых выборов мэров населением (регионы получили право отменять их без согласия муниципалитетов). Таким образом, тактическое решение, вызванное конъюнктурными обстоятельствами, привело к фактической отмене ключевой электоральной реформы 2000-х годов.

Началось немедленное сокращение и даже полная отмена выборов по партспискам. В результате на выборах горсоветов 14.09.2014 из 20 региональных центров смешанная система осталась только в 6 городах, 14 полностью отменили пропорциональную составляющую (в 21-м городе, Челябинске, вообще отменили прямые выборы депутатов гордумы населением, заменив делегированием от внутригородских районных советов).

Работала на уничтожение площадок, где партии могут добиваться успеха, и анонсированная в декабре 2013 года новая муниципальная реформа (а точ-

нее, контрреформа), главным содержанием которой стало право регионов отменять прямые выборы мэров без согласия самих муниципалитетов, крупным городам было предложено заменять выборы городских советов населением делегированием от советов внутригородских районов. Эти нормы содержал закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"». Теперь регионы получили право декларативно навязывать органам МСУ порядок их формирования, включая отмену прямых выборов мэров, прямых выборов депутатов районных и городских советов. Довершил муниципальную контрреформу закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ, первоначальный проект которого был предложен только с целью внесения поправок в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и был посвящен запрету на участие в досрочных выборах органов МСУ депутатов, виновных в данном досрочном роспуске конкретного местного совета. Данный законопроект (№ 447241-6) был принят в первом чтении 16 сентября 2014 года по инициативе Законодательного собрания Красноярского края и имел полторы страницы текста. Однако при голосовании данного законопроекта во втором чтении 20 января 2015 года в него внезапно были внесены публично не обсуждавшиеся новые поправки, не имевшие к первоначальному проекту никакого отношения и фактически завершающие инкорпорирование руководства муниципальных образований в систему государственной власти. Он допустил переход по решению регионов органов МСУ на систему, отменяющую разделение постов глав муниципального образования (спикера совета) и главы администрации, нанятого по контракту (сити-менеджера). Нанятые по контракту сити-менеджеры получили право исполнять также и полномочия глав муниципальных образований, в то время как выполнявшие в этих случаях функции глав муниципалитетов спикеры представительных органов оставались только их председателями. Бывший сити-менеджер получал дополнительный политический и юридический статус, а влияние депутатов и председателя совета резко падало. Также законом № 8-ФЗ введена возможность системы, при которой глава муниципального образования выбирается из числа депутатов без конкурсной комиссии, но слагает с себя депутатские полномочия и возглавляет местную администрацию.

В совокупности последствия принятия законов об изменении законодательства о местном самоуправлении (Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ и Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ) привели к массовой отмене региональными властями прямых выборов глав муниципальных образований.

На выборах депутатов Госдумы 2016 года было решено вернуться к смешанной системе (225 депутатов по округам и 225 — по партийным спискам).

1.2. НОВЫЙ АЛЬЯНС ВЛАСТИ И «СТАРЫХ СИСТЕМНЫХ ПАРТИЙ» (2014–2018). ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕПАРТИЗАЦИИ

«Системные партии» оказались под двойным ударом. С одной стороны, власть так стала бояться их мутации, что явно переусердствовала в 2012–2013 годах в их ослаблении и дискредитации. С другой стороны, активно отбирать их голоса стали не только спойлеры, но и реальные новые политические проекты. Очевидное ухудшение политических перспектив, усугубляемое фактором перехода на выборах Госдумы РФ 2016 года к смешанной системе, через некоторое время могло привести к новой радикализации старых партий, которым становилось нечего терять. Возможно осознание этого, а возможно также влияние сверх лояльности старых партий в ходе украинского кризиса 2014 и ощущение того, что с их ослаблением явно перегнули палку, привело к тому, что вскоре после «закона Клишаса» к лету 2014 года возник новый альянс власти и старых партий.

Этот новый альянс закрепил направленный против новых партий закон от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"», который вновь обязал большинство партий и их кандидатов собирать подписи избирателей. Само число подписей увеличили с 0,5% до 3% от числа избирателей округа. Неадекватно завышенный барьер в 3% (причем эта норма носит императивный характер и не может быть снижена регионом) стал самой жесткой нормой при регистрации кандидатов с помощью сбора подписей за всю новейшую историю страны.

Закон № 95-ФЗ сохранил льготы при регистрации только для партий, федеральные списки которых по результатам последних выборов депутатов Госдумы в масштабе страны получили не менее 3% голосов избирателей; также при выборах законодательного органа конкретного региона льготу получает партия, набравшая не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах. Льготы при регистрации на региональных выборах получили партии, списки которых по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного региона были допущены к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном случае. Также это право дано партиям, списки которых на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного региона в сумме получили не менее 0,5% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории региона.

Одновременно в 2015–2018 годах «закон Клишаса» перестали на практике применять на региональных выборах, сохраняя соотношение 50/50 между списками и округами. Единственное исключение — Москва, перешедшая в

2014 году на полностью мажоритарную систему. Однако в регионах, помимо Москвы, в период 2014–2018 годов нигде доля пропорциональной составляющей не была резко снижена, лишь в двух регионах «законом Клишаса» воспользовались, чтобы сделать число депутатов, избираемых по пропорциональной системе, на единицу меньше числа одномандатных округов.

На выборах горсоветов региональных центров списки обычно сохраняли, но уменьшали их долю, обычно до трети или четверти депутатов. В 2015–2018 годах полностью мажоритарная система не использовалась ни в одном из региональных центров, и ее вернули даже ранее отменившие или собиравшиеся отменить региональные центры (Новосибирск, Нижний Новгород и др.). Но на уровне ниже регионального центра процесс отмены ранее введенных выборов по партспискам продолжился.

Так как смысл создания новых партий существенно обесценивался де-факто почти невозможностью участия в выборах, то процесс их создания явно притормозился, а многие ранее созданные впали в политический анабиоз. Партии, не проявляющие активности по выдвижению кандидатов в течение семи лет, подлежат ликвидации в судебном порядке. На выборах сентября 2015 года из 74 имевших право на выдвижение партий участвовали в значимых выборах 49 партий, зарегистрированы были кандидаты и списки только 33 партий. 25 партий не выдвинули на значимых выборах ни одного списка и ни одного кандидата.

В выборах Госдумы 2016 года правом участвовать обладали 75 партий (лишь на одну больше, чем весной 2015 года). Партия Человека Труда была в процессе ликвидации (без нее — 74). Только 25 попытались принять участие в выборах ГД РФ, проведя съезды по выдвижению федеральных списков и/или одномандатников. При этом три партии не представили документы в ЦИК, три партии выдвинули только одномандатников и одна партия получила отказ в заверении федерального списка. Списки 18 заверены, 14 были зарегистрированы. Таким образом реально участвовала в выборах самая низкая доля от имевших право выдвигать кандидатов организаций за 1990–2010-е годы.

В выборах сентября 2017 года могла принимать участие 71 партия. 33 партии (46%) не попытались принять участие ни в одной из значимых кампаний.

К выборам 9 сентября 2018 года имели право участвовать уже лишь 63 политические партии. На 17 июня 2019 года число зарегистрированных партий сократилось до 61, а право участвовать в выборах имели 59. К 1 декабря 2019 года зарегистрированных партий осталось 54.

Таким образом, центр вновь вернулся к формуле ограниченной конкуренции и управляемой партийности, но при этом, с одной стороны, снизив роль партий как таковую, с другой — увеличив само число партий из опасений риска концентрации протестных голосов вокруг какой-то одной из них, пытаясь усилить фрагментацию оппозиции как лояльной, так и радикальной.

1.3. ВОЗОБНОВЛЕНИЕ ДЕПАРТИЗАЦИИ В 2019 ГОДУ

Система нового альянса власти и «старой системной оппозиции» и фактической декоративно-договорной конкуренции (которая отражалась и на содержании агитационных кампаний этого времени, напоминающих игру в поддавки и почти избавленных от жесткого оппонирования) прожила до 2018 года, когда под влиянием повышения пенсионного возраста, налогов и иных социально-экономических реформ началось новое массовое протестное голосование, причем независимо от слабости «системной оппозиции». Возник тот же самый феномен, что в 2008–2011 годах: когда не за кого голосовать, избиратели «назло» начинают голосовать даже за ту альтернативу, что есть, фактически превращая выборы в референдум о недоверии. В результате на выборах заксобраний сентября 2018 в трех регионах впервые с 2007 года первое место по партийным спискам заняла иная партия, а не «Единая Россия» (во всех трех регионах победила КПРФ, еще в двух регионах ЕР победила с минимальным перевесом), в четырех регионах дело дошло до вторых туров выборов губернаторов. Одновременно доля побед кандидатов «Единой России» на выборах ЗС в мажоритарных округах снизилась с 90% до 70%. Похожий эффект наблюдался на муниципальных выборах. 9 сентября 2018 «Единая Россия» выиграла 268 из 379 мажоритарных округов (70,7%) на основных выборах депутатов региональных парламентов, 154 из 209 округов (73,7%) на основных выборах советов административных центров регионов.

Ответ власти на эти проблемы не заставил себя долго ждать. Виновником собственных провалов назначили ту же самую «системную оппозицию», фактически отменив пакт мая 2014 года. В результате начались массовые информационные кампании против губернаторов-оппозиционеров, вновь вспомнили о «законе Клишаса», начав сокращать долю депутатов по партспискам на выборах заксобраний в наиболее сложных для власти регионах (Тульская область, Алтай, Марий Эл, Хабаровский край) до трети или четверти и снова отменяя смешанную систему на муниципальных выборах. Из 21 регионального центра, где 8 сентября 2019 избирали горсоветы, в 13 выборы проходили по полностью мажоритарной системе. Более того, пошли слухи, что и на выборах Госдумы доля депутатов по партспискам может быть снижена до 25%.

Одновременно по чисто политтехнологическим причинам кандидаты самой партии власти были вынуждены от нее дистанцироваться. В 6 из 16 регионах на выборах губернаторов сентября 2019 года действующие главы шли самовыдвиженцами, вообще не было кандидатов «Единой России» на выборах в Мосгордуму, шел как независимый кандидат власти в мэры Улан-Удэ, многие кандидаты в Хабаровске, Южно-Сахалинске, Иркутске и т.д.

Результаты выборов показали, что увеличение роли мажоритарной системы при изменении общественных настроений не является панацеей, и, наоборот, может нести новые риски. На выборах в думу Хабаровского края ЕР не вы-

играла вообще ни одного округа, фактически наказав сама себя: если бы не уменьшили долю мест по партспискам до 12 человек, партия получила бы больше мандатов. На выборах Мосгордумы (где в 2014 году не менее, чем в 40 округах из 45 победили кандидаты мэрии) в 20 округах лидировали кандидаты «Умного голосования», еще в семи разрывы победителей с кандидатами от оппозиции были незначительными.

Важно понимать, что выборы 2019 года проходили в довольно комфортных для власти регионах (Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкария, Татарстан, Тыва и др.) Без МГД из 265 разыгрываемых в округах мандатов кандидаты, выдвинутые «Единой Россией», получили на выборах 8 сентября 2019 года 201 место (75,8%). С административными кандидатами в МГД 226 из 310 (72,9%). На выборах горсоветов административных центров регионов по смешанной системе ЕР выиграла 97 мандатов из 116 (83,6%) по округам; на выборах по чисто мажоритарной системе 214 из 352 мандатов (60,8%). Всего — 311 округов из 468 (66,45%). Однако в отдельных городах ее доля снизилась радикально (гордума Иркутска, Собрание депутатов Йошкар-Олы, гордума Пензы).

2. ПРОДОЛЖЕНИЕ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ НА ВЫБОРАХ 2020 ГОДА

2.1. ДЕПАРТИЗАЦИЯ НА ВЫБОРАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ РЕГИОНОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МСУ

Выборы 13 сентября 2020 продолжают тренд на дальнейшее сокращение применение пропорциональной избирательной системы. В первую очередь, речь о выборах представительных органов местного самоуправления административных центров наиболее протестно настроенных и независимо голосующих регионов: именно там рейтинги «Единой России» наиболее низки, а шансы на успех иных партий при символическом голосовании за партийные списки выше.

Что касается 11 выборов депутатов законодательных собраний, то там снижение доли пропорциональной части произошло на выборах **Костромской областной думы**. Здесь станет на одного депутата меньше — 35 вместо 36. Одновременно уменьшено с 18 до 10 число депутатов, избираемых по партийным спискам, мажоритарных округов стало 25. В поддержку изменений высказались три из четырех думских фракций — за исключением ЛДПР¹.

Рязанская областная дума на заседании 25 марта единогласно проголосовала за увеличение числа депутатов. Поддержано внесение соответствующих изменений в устав региона и в закон о выборах депутатов Рязанской облдумы. Количество депутатов увеличено с 36 до 40, одномандатных округов, соответственно, стало 20 вместо 18. Возражений при голосовании от представителей ни одной политической партии, представленной в областном парламенте, не было. Председатель комитета по регламенту, мандатным вопросам и депутатской этике Игорь Мурог сообщил, что, если сравнивать регионы ЦФО с сопоставимой численностью избирателей, то в Рязанской областной думе сейчас практически наименьшее народное представительство. Изменения позволят выровнять округа по количеству избирателей².

1 Костромские депутаты решили судьбу выборов 2020 года // 2019. — 20 дек. Режим доступа: <https://kostroma.today/news/kostromskie-deputaty-reshili-sudbu-vyborov-2020-goda/>

2 Рязоблдума единогласно поддержала увеличение числа депутатов // 2020. — 25 марта. Режим доступа: https://mediaryazan.ru/news/detail/468692.html?sphrase_id=466007

3 апреля Рязанская областная дума утвердила новую схему одномандатных избирательных округов. На начало 2020 года в регионе насчитывалось 908 154 избирателя. Средняя норма представительства составляет 45 408 человек¹.

В **Воронежской области** число округов не изменилось. Однако было утверждено скорректированное постановление регионального парламента «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Воронежской областной думы». Необходимость внесения изменений в приложение к данному постановлению была обусловлена появлением новых микрорайонов и улиц в городском округе «Город Воронеж» в связи с масштабным жилищным строительством, развернувшимся здесь за последние несколько лет. Всего изменения были внесены в схемы 12 городских избирательных округов.

Изменение избирательных систем и численности депутатов на выборах Законодательных собраний регионов РФ 13.09.2020

Избираемый орган	Выборы	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам
Государственный Совет Республики Коми	2015	30 = 15 + 15
	2020	30 = 15 + 15
Белгородская областная дума	2015	50 = 25 + 25
	2020	50 = 25 + 25
Воронежская областная дума	2015	56 = 28 + 28
	2020	56 = 28 + 28
Законодательное собрание Калужской области	2015 (2010 полн. пропорциональная)	40 = 20 + 20
	2020	40 = 20 + 20
Костромская областная дума	2015	36 = 18 + 18
	2020	35 = 10 + 25
Курганская областная дума	2015	34 = 17 + 17
	2020	34 = 17 + 17
Магаданская областная дума	2015	21 = 11 + 10
	2020	21 = 11 + 10

1 Рязоблдума утвердила схему округов под будущие выборы депутатов // 2020. — 3 апр. Режим доступа: <https://ryazan.bezformata.com/listnews/shemu-okrugov-pod-budushie/82863969/>

Избираемый орган	Выборы	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам
Законодательное собрание Новосибирской области	2015	76 = 38 + 38
	2020	76 = 38 + 38
Рязанская областная дума	2015	36 = 18 + 18
	2020	40 = 20 + 20
Законодательное собрание Челябинской области	2015	60 = 30 + 30
	2020	60 = 30 + 30
Законодательное собрание Ямало-Ненецкого АО	2015	22 = 11 + 11
	2020	22 = 11 + 11

Выборы представительных органов региональных центров проходят в тех же городах, что и в 2015 году — 22 города и еще в 2 избираются советы внутригородских районов, которые затем изберут городские парламенты.

Из данных 22 городов на полностью мажоритарную систему перешли 8 региональных центров (Астрахань, Владимир, Кострома, Липецк, Магадан, Нижний Новгород, Новосибирск, Ульяновск), в 14 сохранилась смешанная система. В 9 из этих 14 городов мажоритарная часть преобладает.

Только в пяти из 22 административных центров (Сыктывкар, Казань, Чебоксары, Оренбург, Тамбов) соотношение списочной и мажоритарной частей осталось равным или примерно равным. При этом в Краснодаре, Воронеже, Калуге, Орле, Ростове-на-Дону, Смоленске и Томске и в 2015 году соотношение было в пользу мажоритарной части (в Краснодаре оно было 12:36, а стало 13:39, в остальных шести городах осталось прежним), а в Ижевске и Иваново тогда было равное соотношение (соответственно 21:21 и 15:15), а теперь стало неравным (в Ижевске одновременно сокращено общее число депутатов с 42 до 35).

Изменение избирательных систем и численности депутатов представительных органов административных центров регионов РФ 13.09.2020

Город и избираемый орган	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам		
	на выборах 2010–2011	на выборах 13.09.2015	На выборах 2020
Сыктывкар — Совет	30 = 15 + 15	30 = 15 + 15	30 = 15 + 15
Казань — городская дума	50 = 25 + 25	50 = 25 + 25	50 = 25 + 25
Ижевск — городская дума	42 = 21 + 21	42 = 21 + 21	35 = 10 + 25
Чебоксары — городское собрание	33 = 0 + 33	43 = 22 + 21	43 = 22 + 21
Краснодар — городская дума	42 = 0 + 42	48 = 12 + 36	52 = 13 + 39
Астрахань — городская дума	35 = 0 + 35	36 = 18 + 18	36 = 0 + 36
Владимир — совет народных депутатов	35 = 7 + 28	35 = 18 + 17	25 = 0 + 25
Воронеж — городская дума	36 = 0 + 36	36 = 12 + 24	36 = 12 + 24
Иваново — городская дума	30 = 15 + 15	30 = 15 + 15	30 = 10 + 20
Калуга — городская дума	25 = 0 + 25	35 = 10 + 25	35 = 10 + 25
Кострома — городская дума	35 = 0 + 35	38 = 10 + 28	33 = 0 + 33
Липецк — городской совет	35 = 0 + 35	48 = 12 + 36	36 = 0 + 36
Магадан — городская дума	28 = 0 + 28	28 = 14 + 14	21 = 0 + 21
Нижний Новгород — городская дума	42 = 14 + 28	47 = 12 + 35	35 = 0 + 35
Новосибирск — городской совет	40 = 0 + 40	50 = 10 + 40	50 = 0 + 50
Оренбург — городской совет	39 = 20 + 19	40 = 20 + 20	40 = 20 + 20
Орел — городской совет народных депутатов	38 = 0 + 38	38 = 10 + 28	38 = 10 + 28
Ростов-на-Дону — городская дума	35 = 0 + 35	40 = 10 + 30	40 = 10 + 30
Смоленск — городской совет	25 = 0 + 25	30 = 10 + 20	30 = 10 + 20
Тамбов — городская дума	36 = 18 + 18	36 = 18 + 18	36 = 18+18
Томск — городская дума	36 = 18 + 18	37 = 10 + 27	37 = 10 + 27
Ульяновск — городская дума	35 = 0 + 35	40 = 10 + 30	40 = 0 + 40

Отказ от партсписков в **Астрахани** вызвал мощный всплеск протеста со стороны оппозиции. Сразу три фракции (СР, КПРФ и ЛДПР) решились на де-

марш и до конца заседания отказались принимать участие в голосовании. Тем не менее волевым решением председателя облдумы Игоря Мартынова решение было утверждено. К марту гордума Астрахани успела провести публичные слушания и внести изменения в Устав города. 26 марта депутаты гордумы Астрахани внесли изменения в Устав города, окончательно предусматривающие переход от смешанной избирательной системы при выборах в гордуму к мажоритарной. Общее количество депутатов при этом не изменилось. *«Я это приветствую, потому что количество избирателей уменьшается. Соответственно, у депутатов есть возможность дойти до каждого. Каждый депутат это в принципе должен делать. Во-вторых, уходят политические списки. Каждый депутат будет избран по одномандатному округу и будет нести ответственность перед каждым избирателем»*, — высказала свое мнение глава Астрахани Алена Губанова. Кроме того, с осени 2020 должности «глава города» и «глава администрации города» будут совмещены¹. 16 апреля на пленарном заседании городской думы Астрахани председатель муниципального избиркома Анна Маньшина представила вниманию депутатов новую схему нарезки избирательных округов. Вместо 18 территорий теперь карта города разделена на 36 частей. По данным на 1 января 2020, численность избирателей в Астрахани составила 370 033 человека. Таким образом, при разделении на 36 округов средняя норма представительства должна составить 10,3 тыс. человек. В Кировском и Трусовском районах будет по 8 округов, в Ленинском и Советском районах — по 10. Против представленной схемы решился выступить лишь эсер Василий Ворох, который обнаружил чересполосицу рядом со своим домом. Тем не менее, схему приняли².

Во **Владимире** 25 декабря 2019 года депутаты горсовета внесли изменения в устав города, где убрали голосование по партийным спискам и вместо 35 депутатов сделали 25³. Ранее действовала система 17 одномандатников + 18 списочников. Изменения инициировали депутаты из «Единой России», они не прислушались к представителям оппозиции, которые предлагали оставить все как было. Депутаты от КПРФ заявили, что обратились в суд и пытаются оспорить изменения в устав. На заседании вопрос об изменениях в устав внесли пакетом — предложение о переходе на мажоритарную избирательную систему с одномандатными округами оказался на соседних страницах с другими иници-

1 Астраханские городские депутаты утвердили отмену партийных списков на выборах // 2020. — 26 марта. Режим доступа: <https://arbuztoday.ru/astraxanskije-gorodskie-deputaty-utverdili-otmenu-partijnyx-spiskov-na-vyborax/>

2 Мы делили апельсин... Гордума Астрахани утвердила новую нарезку избирательных округов // 2020. — 16 апр. Режим доступа: <https://punkt-a.info/news/glavnoe/my-delili-apelsin-gorduma-astrakhani-utverdila-novuyu-narezku-izbiratelynykh-okrugov>

3 Резников Д. Горсовет Владимира отменил партсписки и сократил себя до 25 депутатов // 2019. — 25 дек. Режим доступа: <https://provladimir.ru/2019/12/25/gorsovnet-vladimira-otmenil-partspiski-i-sokratil-sebja-do-25-deputatov/>

ативами технического характера, направленными на приведение городских документов в соответствие с федеральными. Представители других фракций высказались против предложения единороссов. Выступали Дмитрий Кушпита («Яблоко»), коммунисты Борис Оверчук и Мария Черкасова, а также Мария Осетрова из ЛДПР. *«Мы категорически выступаем против антидемократических действий "единороссов", пользующихся своей монополией во Владимирском горсовете в целях единоличного изменения устава города, исключающие возможность выборов в местный представительный орган власти их политических конкурентов. На практике идет речь об окончательной узурпации одной партией всего нашего города и его экономических и политических ресурсов и ее последующей диктатуре»*, — говорилось в официальном заявлении фракции КПРФ, разосланном по СМИ накануне. На голосовании «за» проголосовали 26 человек, против — шестеро. К вышеперечисленным присоединились коммунист Людмила Бундина и Артем Солдатов из ЛДПР.

Городская избирательная комиссия определила новые границы округов. Во Владимире на 1 января 2020 года значился 274 021 избиратель, на один округ — 10 961. В Ленинском районе больше всех избирателей — 103,9 тыс. человек, их разделили на девять округов. По восемь сделали в Октябрьском и Фрунзенском районах, где численность избирателей составила соответственно 84,2 тыс. и 85,8 тыс. избирателей¹.

В декабре 2019 года гордума **Иванова** приняла изменения в устав города, в соответствии с которыми вместо 15 избирательных одномандатных округов стало 20. При этом количество депутатов, избираемых по партийным спискам, снизилось с 15 до 10. При этом, хотя депутатов осталось столько же, сколько и было, но расходы городского бюджета на них выросли. Потому что к каждому депутату-одномандатнику прилагаются 3 млн рублей в год на выполнение наказов избирателей. И если сейчас из городской казны на это уходит 45 млн рублей, то уже в 2021 году придется выделять 60 млн.

На пленарном заседании 26 февраля Ивановская гордума утвердила новую нарезку избирательных округов. Кроме изменения числа округов, вторая причина перенарезки — это предполагаемый ввод в эксплуатацию многоквартирных жилых домов. В качестве густонаселенных новых объектов названы ЖК «Шереметевская миля» на Шереметевском проспекте и микрорайон «Видный» за «Евролэндом». Принципиальный момент — это снижение количества избирателей на один округ. Теперь их будет около 16 тыс. (сейчас — более 20 тыс. человек) на одного одномандатника².

- 1 Сорокин В. Под выборы в горсовет Владимира заново нарезали округа // 2020. — 20 февр. Режим доступа: <https://provladimir.ru/2020/02/20/pod-vybory-v-gorsovetsvladimira-zanovo-narezali-okruga/>
- 2 Избирательные округа в Иванове нарезали по-новому // 2020. — 25 февр. Режим доступа: <https://1000inf.ru/news/94195/>

Средний показатель победителя по округу в 2010 году составил почти 3100 избирателей или 46,8% от проголосовавших; в 2015 году показатель для победы «в жителях» снизился до 2100 человек или 55,35% от пришедших на выборы. При новой нарезке для победы в 2020 году достаточно привести на участки от 1300 до 1600 сторонников. Даже на больших участках в 2019 году кандидаты в округах № 4 и № 11 завоевали победу всего за счет 199 и 397 голосов, тогда как в 2015 году разрыв между первым и вторым местом на округах был в 1000–1500 голосов. Увеличение количества округов (и, соответственно, снижение количества избирателей в них) говорит о том, что в 2020 году судьбу первого места решат даже не сотни — несколько десятков голосов. При этом невозможно выбрать какие-то округа с точки зрения «стопроцентного» попадания — большинство из них имеют сильную амплитуду результатов. К примеру, округ № 2: если в 2010 году победитель Томс набрал 4055 голосов, то в 2015 он же — только 1845. Округ № 4: если в 2010 году победитель Шипков набрал 3030 голосов, в 2015 — он же 3508, то выбравшийся благодаря курсантам МЧС в 2019 году Шаляпин — только 1068 голосов¹.

Президиум гордумы **Ижевска** 10 декабря 2019 поддержал предложение о снижении числа депутатов и изменении соотношения списочников и одномандатников с прежних 21/21 на 25/10 в пользу увеличения мажоритарной доли. Число депутатов в гордуме уменьшилось с 42 до 35 — то есть до минимально возможного количества, которое предписывает федеральный закон для городов с населением свыше 500 тыс. человек.

«Городская дума выходит с таким предложением, следуя общефедеральному тренду на оптимизацию органов власти, — цитировала пресс-служба муниципалитета председателя городской думы Олега Гарина. — Закон позволяет нам это сделать. Для этого предстоит внести изменения в Устав города Ижевска. Увеличение числа одномандатных округов приведет к тому, что будут изменены границы избирательных округов и количество избирателей на каждого депутата, соответственно, уменьшится. Это даст возможность депутатам быть еще ближе к своим избирателям, слышать их и помогать»².

В преддверии выборов гордумы **Костромы** 13 января 2020 года на рассмотрение участникам общественных слушаний были предложены два варианта изменений в устав Костромы, связанных с системой выборов. Оба варианта предполагали сокращение числа депутатов: в первом варианте количество депутатов предлагалось сократить до 33 и выбирать всех по одномандатным округам. Второй вариант предполагал 32 депутата вместо 38 с условием, что 10 из них избираются по партийным спискам. Представители «Справедливой Рос-

1 Кустов С. Осень 2020 в Иванове: выиграет ли КПРФ у «Единой России» // 2019. — 2 дек. Режим доступа: <https://www.ivanovonews.ru/news/989462/>

2 Гордума Ижевска обсуждает новую систему избрания депутатов // 2019. — 10 дек. Режим доступа: <https://udm-info.ru/news/city/10-12-2019/gorduma-izhevskia-obsuzhdaet-novuyu-sistemu-izbraniya-deputatov>

сии», ЛДПР, движения «Во имя жизни» (избирались от «Яблока») и КПРФ упирали на то, что отмена выборов по партийным спискам не даст представителям оппозиции возможности попасть в гордуму, в то время как все эти партии сегодня имеют представителей в городском парламенте, которые активно участвуют в решении важных вопросов городской жизни: «Во имя жизни» (Валентина Ямщикова, депутат по списку «Яблока») поднимает вопросы экологии, «Справедливая Россия» (Александр Соколов) — вопросы дорожного движения. Сторонники мажоритарной системы в качестве главного аргумента приводили доступность и близость депутата, избранного по округу, к жителям своего округа и, соответственно, к проблемам, которые там необходимо решать в первую очередь. Кроме того, обращали внимание на возможность отзыва депутата. Эта возможность появляется только при условии выборов по одномандатным округам. Эту позицию активно поддержали Совет ветеранов (Татьяна Гачина), представители областной и городской общественных палат (Галина Задумова, Александр Баканов), представители национально-культурных автономий (Эльза Саттарова). *«Всегда был против вносить партийные флаги в стены муниципалитета», — заявил председатель костромского совета ветеранов Афганистана Владимир Внуков. «Хотите вести партийную работу, — обратился к представителям партий Почетный гражданин Костромской области, бывший ректор КГУ Николай Рассадин, — возможностей тьма не в стенах думы». Подводя итоги слушаний, глава города Юрий Журин отметил: «Обсуждение показало, что подавляющее большинство представителей общественности — за выборы по одномандатным округам. За такую схему выборов высказались представители общественных организаций, за которыми стоят десятки тысяч костромичей»¹.*

30 января 2020 депутаты гордумы большинством голосов утвердили изменения в устав города, уменьшив состав гордумы до 33 человек и заменив смешанную систему мажоритарной². Изменения коснулись большинства существовавших ранее избирательных округов. Каждый из 11 вновь образованных «областных» (на выборах облдумы) округов включает в себя три округа по выборам депутатов городского парламента. В итоге, согласно «нарезке», 215 970 избирателей Костромы должны быть распределены по округам примерно по 6545 человек. Фактически получилось от 5899 до 7198 избирателей в округе.

В **Краснодаре** изменение в устав города было принято 29 ноября 2019 года. Общее число депутатов гордумы увеличено с 48 до 52. При этом 39 будут избирать по одномандатным округам и 13 — по партийным спискам (ранее 36 и 12).

1 Каким быть выборам в думу города Костромы решали сегодня на публичных слушаниях // 2020. — 13 янв. Режим доступа: <https://duma-kostroma.ru/2020/01/13/kakim-byt-vyboram-v-dumu-goroda-kostromy-reshali-segodnja-na-publichnyh-slushaniyah/>

2 Выборы в Думу Костромы будут проходить по новой схеме // 2020. — 30 янв. Режим доступа: <https://gtrk-kostroma.ru/news/vybory-v-dumu-kostromy-budut-prokhodit-po-novoy-skheme/>

8 ноября прошли публичные слушания, в ходе которых подавляющее число тех, кто принял участие в обсуждении, в том числе представители ведущих политических партий, высказались за увеличение численности депутатов. Увеличение депутатского корпуса на 4 человека, прежде всего, связано с тем, что по сравнению с 2015 годом, когда проходили предыдущие выборы в городскую думу, население Краснодара, и, соответственно, численность избирателей, существенно выросли. Предложение регионального отделения партии «Справедливая Россия» о формировании нового состава Думы по системе равных долей списочной и мажоритарной части (26 на 26) депутаты не поддержали¹.

В **Липецке** в декабре 2019 депутаты липецкого городского совета практически полным составом фракции «Единая Россия» выступили с предложением изменить систему формирования горсовета со смешанной (75% по округам и 25% по спискам) на полностью мажоритарную. По мнению инициаторов этих изменений, в «целях оптимизации» 12 «списочных» мандатов предлагалось упразднить, оставив лишь 36 округов. 34 из 39 депутатов фракции «Единая Россия» липецкого городского совета обратились к спикеру Игорю Тинькову с просьбой вынести на рассмотрение горсовета парламента вопрос об изменении устава города. При сокращении количества депутатов в 36 человек округа останутся в прежних границах. Самого спикера Игоря Тинькова, который возглавлял фракцию «Единой России» в горсовете, среди подписантов не было. В разговоре с корреспондентом «Ъ» он скептически отнесся к предлагаемой реформе. *«Считаю, что партийная платформа полезна для дискуссии и принятия взвешенных решений. Чтобы не скатиться к позднесоветскому периоду, нам необходимы разные точки зрения»,* — заявил И. Тиньков. Сам он на следующие выборы идти не собирался и 6 апреля стал зампредом правительства Орловской области. Секретарь липецкого реготделения «Единой России» Павел Путилин заявил, что подписанты не проводили с ним консультаций по этому вопросу. По данным «Коммерсанта», разработкой поправок занималось правовое управление мэрии Липецка. Изначально рассматривался более простой вариант с внесением поправок в областное законодательство и приведением в соответствие ему устава города, однако в итоге было решено «не бросать тень на облсовет». Первый секретарь липецкого обкома КПРФ Николай Разворотнев полагал, что изменение избирательной системы направлено в первую очередь против КПРФ, которая показали «достойный результат» во время прошлой кампании².

«ЛДПР не видит ни одной объективной реальной причины либо аргумента для того, чтобы мы в данный момент меняли Устав города Липецка и меняли количественный состав, переходя на другую избирательную систему», — зая-

- 1 В городскую думу Краснодара 7 созыва будут избраны 52 депутата // 2019. — 29 нояб. Режим доступа: https://krd.ru/novosti/glavnye-novosti/news_29112019_130507.html
- 2 Прах А. Липецкий горсовет сажают на округа // Коммерсантъ. — 2019. — 20 дек. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4199496>

вил представитель партии Александр Попов. *«Когда у тебя больше мандат доверия от большего числа людей, у тебя конечно больше кругозор, стратегического мышления, и желание сделать более масштабные проекты именно для нашего города»*, — высказалась против нововведений вице-спикер горсовета, член «Справедливой России» Евдокия Бычкова.

Объяснить целесообразность принятия нового устава попытался спикер горсовета Игорь Тиньков: *«В последнее время очень беспокоит возникновение партий однодневок, которые вам как парламентской партии тоже не нужны на территории городского Совета, потому что партии однодневки не только мешают нам работать, но еще и вводят в заблуждение наших избирателей»*.

В итоге большинством голосов «за» дата публичных слушаний была назначена на 13 февраля¹. После одобрения на слушаниях, 3 марта депутаты от КПРФ и ЛДПР покинули сессию городского совета, где решалась судьба смешанной системы выборов, не захотев участвовать в фарсе. Однако нашлись и такие, кто поддержал «Единую Россию». В их числе оказалась вице-спикер горсовета Евдокия Бычкова (СР), которая должна была, как казалось, выступить против инициативы ЕР, так как избиралась по партийным спискам. Также единороссы нашли поддержку в лице Людмилы Яськовой (Партия пенсионеров). В итоге оставшиеся на сессии депутаты единогласно проголосовали за изменения в уставе города. «Липецкие новости» провели опрос среди посетителей ресурса, в котором 59% высказались против внесения в устав поправок, меняющих избирательную систему².

В **Нижнем Новгороде** 13 декабря 2019 губернатор Глеб Никитин внес в собрание Нижегородской области законопроект о внесении поправок в региональный закон «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород», предусматривающий отмену партсписков на выборах в гордуму Нижнего Новгорода. За счет отказа от выборов по партийным спискам число депутатов в гордуме сократилось на четверть, с 47 до 35. В пояснительной записке отмечено, что такая система выборов позволяет обеспечить максимальный учет интересов жителей, сформировать ответственность депутата перед избирателями и повысить эффективность его депутатской деятельности. Поводом стало «открытое обращение жителей Нижнего Новгорода»: за скорейший переход к формированию гордумы только по одномандатным округам поставили подписи 3727 человек.

1 Селиванова В. Несмотря на жаркие споры в горсовете единороссы продвинули отмену партийных списков на выборах // 2020. — 28 янв. Режим доступа: <https://lipetsknews.ru/articles/vlast/nemotrya-na-zharkie-spory-v-gorsovete-edinorossy-prodvinuli-otmenu-partiynyh-spiskov>

2 Инициатива отменить партийные списки на выборах в липецкий горсовет не нашла поддержку у читателей «ЛН» // 2020. — 3 марта. Режим доступа: <https://lipetsknews.ru/articles/obshchestvo/iniciativa-otmenit-partiynye-spiski-na-vyborah-v-lipeckiy-gorsovete-ne-nashla>

Против выступили депутаты от КПРФ, СР и ЛДПР. По мнению вице-спикера заседания от КПРФ Владислава Егорова, за новой законодательной инициативой стоит желание закамуфлировать невысокий рейтинг партии власти в крупных городах. *«Делается это совершенно напрасно. Партийные списки всегда были барометром протестных настроений. И власти следовало бы не выбрасывать этот инструмент, а прислушиваться к нему и корректировать собственную политику. То, что сейчас предлагается, — проявление политической неадекватности»*, — уверен депутат В. Егоров. Уже 19 декабря поправка приняла заксобрание Нижегородской области¹.

Затем на обсуждение городской думы был вынесен проект новой схемы одномандатных округов. Корректировка конфигурации избирательных округов потребовалась из-за изменения числа жителей в разных частях города. По новой схеме к одномандатному избирательному округу № 35 в Приокском районе присоединен Новинский сельсовет, где живут 9 658 избирателей. Из-за появления новых жилых многоквартирных домов в микрорайоне Мещерское озеро должны быть скорректированы избирательные округа № 13, № 14, № 15 и № 16 в Канавинском районе. Это необходимо для соблюдения нормы представительства избирателей в гордуме. По состоянию на январь 2020 года, в Нижнем Новгороде 1 015 862 избирателя. Норма представительства в гордуме — 1 депутат на 29 025 человек с допустимой нормой отклонения 10%.

В **Новосибирске** 12 февраля 2020 горсовет сразу в двух чтениях принял решение об изменении системы избрания депутатов горсовета со смешанной на мажоритарную. На сессии против выступили только коммунисты, в то время как на публичных слушаниях против высказывались и другие оппозиционные фракции. Попытку провести свою поправку предпринял коммунист Антон Тыртышный. Он предложил, чтобы изменения вступили в силу только после избрания нового состава горсовета в сентябре 2020 года. О наличии своих поправок заявили еще два члена коммунистической партии — Александр Бурмистров и Глеб Черепанов — и передали их в письменном виде спикеру Дмитрию Асанцеву, но зачитывать предложения депутатов спикер не стал. Однако, согласно уставу, поправки в проект решения горсовета можно было вносить за пять дней до слушаний, во время них и в течение трех дней после, но нельзя вносить на сессии. Руководитель фракции КПРФ в горсовете Ренат Сулейманов и лидер фракции ЛДПР Евгений Лебедев в обсуждении не участвовали, несмотря на то, что на публичных слушаниях они выступали за сохранение партсписков. В итоге за принятие изменений в окончательном чтении проголосовали 35 из 50 депутатов².

1 Репин А. По спискам на выход. Губернатор предложил изменить правила выборов в гордуму Нижнего Новгорода // Коммерсантъ – Н. Новгород. — 2019. — 17 дек. — № 232.

2 Сасевич Ю. Депутатов решили не смешивать. Горсовет Новосибирска ввел мажоритарную систему выборов // Коммерсантъ – Новосибирск. — 2020. — 13 февр. — № 26. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4252033>

Изначально в сентябре 2019 года систему выборов в горсовете предложила изменить жительница Новосибирска юрист Татьяна Брылева. Однако тогда депутаты отклонили такую поправку. Позднее фракция «Единая Россия» предложила вынести этот вопрос на рассмотрение совета. В октябре 2019 года он был рассмотрен и одобрен на публичных слушаниях. До этого десять депутатов из 50 избирались по партспискам, остальные были одномандатниками. Сейчас у «Единой России» 33 мандата, у КПРФ — 12, у ЛДПР — два, у «Справедливой России» — один. Также в горсовет избрались два независимых депутата — Вячеслав Илюхин (лидер реготделения партии «Родина») и Наталья Пинус. После решения об изменении системы в Новосибирске изменены границы избирательных округов.

Политолог Сергей Козлов в интервью «Ъ» отметил, что, если «пакт Травникова–Локотя» (неучастие А.Локотя в выборах губернатора в обмен на неучастие ЕР в выборах мэра в 2019) будет пролонгирован, то единороссы и коммунисты разделят основные округа и сохранят двоевластие¹.

В **Ульяновске** 25 декабря 2019 года гордума голосами «Единой России» (ЕР) запустила процедуру внесения изменений в устав города о переходе на мажоритарную избирательную систему². Одно из изменений — возвращение системы отзыва депутатов избирателями в качестве имиджевой компенсации. Для внесения изменений в устав гордума назначила проведение публичных слушаний на 14 января 2020 года. Решение было принято сразу после того, как региональное заксобрание 18 декабря 2019 года перевесом в один голос приняло поправки в закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области», разрешающие городам региона самим выбирать избирательную систему. Фракции КПРФ и ЛДПР в Ульяновском ЗС проголосовали против, считая, что «это фактическое введение мажоритарной системы в интересах партии власти, теряющей свой рейтинг».

«Имея право выбора, мы приняли решение вернуться к мажоритарной системе, которая уже была раньше, потому что уровень гордумы — это меньше политики и больше хозяйственных дел. Просто вспомнили, что было хорошее, и решили к этому вернуться. В таком варианте у депутата больше ответственности. А большинству ульяновцев все равно, по какой схеме ты избирался, главное, чтобы работал», — объяснил решение руководитель фракции «Единая Россия» в гордуме Игорь Крючков. По его словам, при меньшей численности округов работать депутатам с населением будет легче.

1 Сасевич Ю. Депутатов решили не смешивать. Горсовет Новосибирска ввел мажоритарную систему выборов // Коммерсантъ – Новосибирск. 2020. — 13 февр. — № 26. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4252033>

2 Титов С. Гордума взялась за мандаты. «Единая Россия» в Ульяновске отвергла смешанную систему // Коммерсантъ. — 2019. — 26 дек. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4207482>

Ранее в Ульяновске до 2015 года гордума избиралась по мажоритарной системе, с 2015 года была введена пропорциональная система, однако лишь с 25% мест по партспискам. В связи с переходом на мажоритарную систему изменится и нарезка избирательных округов, которых вместо прежних 30 стало 40. Если раньше из 513 тыс. избирателей города на один округ из 30 в среднем приходилось по 17,1 тыс. избирателей, то теперь с учетом снижения численности избирателей (503 тыс.) на один округ из 40 будет приходиться в среднем 12,6 тыс. избирателей. Инициировать отзыв депутата может группа из не менее, чем десяти человек. Принять решение о запуске процедуры отзыва может собрание избирателей соответствующего округа численностью не менее 100 человек. Для принятия решения о процедуре голосования по отзыву депутата требуется собрать не менее 5% подписей избирателей округа. Депутат считается отозванным, если за это проголосует более половины избирателей округа.

На общественных слушаниях 15 января большинство участников одобрило проект, окончательное решение гордума приняла 31 января¹.

* * *

В **Самаре**, где с 2015 года отменены выборы гордумы населением (она формируется путем делегирования из состава депутатов избираемых населением внутригородских районов), смешанная система на выборах советов внутригородских районов заменена на полностью мажоритарную.

24 декабря 2019 года Самарская губернская дума сразу в двух чтениях одобрила законопроект «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области». В нем прописан порядок подготовки и проведения выборов депутатов в райсоветы городов с внутригородским делением, а также в представительные органы городских округов и сельских поселений Самарской области Закон, принятый губернской думой тринадцать лет назад, в 2006 году, признан утратившим силу. За это время в правовой акт более пятидесяти раз вносились изменения. 31 декабря 2019 года и.о. губернатора Самарской области В. Кудряшов подписал данный закон Самарской области М142-ГД. Он предусматривает только мажоритарную избирательную систему по одномандатным округам. В частности, речь идет о районах города Самары, городских думах Сызрани и Тольятти (избраны в 2018 году)².

Статья 10 предусматривает применение на выборах МСУ в области только двух видов избирательных систем: «мажоритарная избирательная система от-

1 Турковская О. Новая нарезка округов, процедура отзыва депутата, исключение списочников. Поговорили с экспертами и лидерами фракций о переходе местных выборов на мажоритарную систему // 2020. — 17 янв. Режим доступа: <https://ulpressa.ru/2020/01/17/новая-нарезка-округов-процедура-отзыв/>

2 Федорова Т., Соколов П. Без партий. Обойдутся на муниципальных выборах. // Хронограф. — 2020. — 20 янв. — № 1 (737). Режим доступа: <http://chronograf.ru/articles/?num=623&a=20862>

носительного большинства по одномандатным избирательным округам; мажоритарная избирательная система абсолютного большинства по одномандатным избирательным округам». В предыдущем законе о выборах образца 2006 года были предусмотрены 5 (!) видов избирательных систем. Новый закон, очевидно, поспешили принять исключительно из-за предстоящих 13.09.2020 выборов в райсоветы Самары. Подтверждением этому служит п. 3 ст. 10 вновь принятого закона. В нем указано: «Выборы депутатов представительных органов внутригородских районов с численностью избирателей более 15 тыс. проводятся по мажоритарной системе относительного большинства». В Самарской области представительные органы МСУ внутригородских районов имеются только в Самаре. Причем в каждом из девяти самарских районов избирателей значительно больше 15 тыс. Член Общественной палаты Самарской области Виктор Полянский заявил, что инициатором изменения закона стала Ассоциация МСУ Самарской области, которая обратилась в ОПСО, и там ее услышали. В свою очередь ОПСО, обладающая правом законодательной инициативы, обратилась с законопроектом в губернскую думу.

24 декабря 2019 года депутаты губдумы поддержали законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области». Этим «отдельным законодательным актом» значился Закон Самарской области от 30 марта 2015 года №23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории г.о. Самара Самарской области». Изменения предусматривают уменьшение количества депутатов гордумы с 41 до 37 человек и количества депутатов всех 9 райсоветов с 284 до 210. В данном случае с законодательной инициативой в губдуму обратилась гордума¹.

Столь высокое количество депутатов (284) еще в 2015 году существенно снизило «цену» мандата. Это произошло в результате реформы МСУ при губернаторе Н.И. Меркушкине. В 2010 году в последнюю дореформенную ДГОС путем всенародного голосования избирались 35 депутатов по 35 округам, в 2015 году — уже 284 (примерно половина из них списочники) по почти 150 округам. При этом на выборах в гордуму Самары в 2010 году на один избирательный округ приходилось в среднем 26 тыс. избирателей, в 2015 году — 7 тыс. С учетом отказа от партийных списков в 2020 году 210 депутатов будут избираться по 210 округам. Среднее количество избирателей на округе упадет до уровня 4 тыс. На выборах в 2015 году явка в Самаре редко где превышала 10%. К примеру, в Самарском районе для победы на выборах Ирине Мартыановой понадобилось всего 258 голосов (см. «Хронограф», №24 (717) от 15.07.19).

Реально повлиять на политическую ситуацию в Самаре может лишь квалифицированное большинство в гордуме. Но для этого необходимо иметь чис-

1 Федорова Т. Эффект Меркушкина. Цена мандата депутата муниципального уровня упала до исторического минимума // Хронограф. — 2019. — 23 дек. — № 43 (736). Режим доступа: <http://chronograf.ru/articles/?num=603&a=20440>

ленное большинство в каждом из девяти райсоветов. Таким образом, по итогам выборов–2020 для контроля над гордостью нужно будет провести в райсоветы не менее 111 человек. Мало кто, кроме ЕР, будет на это способен.

Против таких перемен выступили руководители фракций КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» в губдуме. 11 декабря 2019 года они направили письмо руководству реготделения «Единой России», призвав выставить вопрос о способе избрания райсоветов на открытое публичное обсуждение. Основная причина — системной оппозиции достаточно сложно будет найти 210 кандидатов (именно столько будет в новых райсоветах), чтобы выставить их в каждом округе. В связи с этим председатель комитета по местному самоуправлению губдумы Михаил Матвеев назвал переход на мажоритарную систему «ударом по оппозиции», хотя сам он сторонник того, чтобы на муниципальном уровне были только одномандатные округа¹.

При этом еще весной 2019 года обещалось возможное возвращение к прямым выборам депутатов Самарской губернской думы. Комитет по МСУ губернской думы во главе с М. Матвеевым (КПРФ) проанализировал результаты реализации новой системы управления и пришел к выводу, что «центр принятия решений по большинству вопросов остался в городе», депутаты райсоветов не имеют депутатских фондов для решения вопросов жителей, «реформа МСУ заявленных целей приближения власти к народу не достигла». С 2015 по 2018 год существования советов депутатов полномочия сложили 36 депутатов. Руководитель управления правового обеспечения в сфере бюджета, ЖКХ, строительства, промышленности и транспорта главного управления правового обеспечения аппарата губдумы Дмитрий Татарников отметил, что анализ финансирования полномочий микрорайонов показал, что по 15 районным полномочиям финансирование с 2016 по 2019 год не происходило вообще. При этом бюджет Самары по состоянию на 2019 год составлял 25,4 млрд руб., районный — 1,9 млрд руб. Увеличились расходы на содержание администраций районов. Михаил Матвеев привел результаты социологического исследования оценки жителей системы МСУ: «Деятельность администрации района оценивает положительно 16%. Оценка деятельности советов депутатов — отрицательно — 3%, положительно — 9%, 88% опрошенных ничего не знают о деятельности совета депутатов. Оценка деятельности ТОС — 9% — положительно, 3% — отрицательно, остальные ничего не знают. Деятельность ОСМ в Самаре: 12% положительно оценивают, 3% — отрицательно, 85% — ничего не знают»².

1 Николаева Л., Крылова М. На выборах в райсоветы Самары в 2020 году предлагают обойтись без партий // 2019. — 23 дек. Режим доступа: https://vk.com/@63mediانا-vyborah-v-raisovery-samary-v-2020-godu-predlagaut-oboitis?utm_source=twitter.com&utm_medium=social&utm_campaign=so-onlayn-na-vyborah-v-raysovery-sam

2 Айвазян А. Обошлись без райсоветов. В Самаре могут отказаться от инициатив бывшего губернатора // Коммерсантъ – Самара. — 2019. — 5 сент. — № 160. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4081738>

Депутатский корпус в представительных органах Самары на выборах–2020

Район	Количество депутатов в 2015 году		Количество депутатов в 2020 году	
	в районном совете	делегуемых в городскую думу	в районном совете	делегуемых в городскую думу
Железнодорожный	28	4	20	3
Кировский	38	8	25	7
Красноглинский	36	3	25	3
Куйбышевский	32	3	25	3
Ленинский	24	2	20	2
Октябрьский	26	4	25	4
Промышленный	40	9	25	8
Самарский	26	2	20	2
Советский	34	6	25	5
Всего	284	41	210	37

На выборах депутатов районных собраний *Махачкалы* сохранена полностью пропорциональная избирательная система с прежним числом избираемых депутатов.

Депутатский корпус в представительных органах Махачкалы на выборах 2015 и 2020 годов

Район	Количество депутатов	
	в районном собрании	делегуемых в городское собрание
Кировский	27	15
Ленинский	25	15
Советский	27	15
Всего	79	45

* * *

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 15 муниципальных образованиях пройдут выборы местных советов по полностью пропорциональной системе: в пяти городах (в том числе в Каспийске, 55 тыс. изб.)

и одном сельсовете Дагестана, в городе Сунжа Ингушетии, в шести районах Калмыкии, в Гудермесском городском поселении Чеченской Республики и в городском округе Электросталь Московской области (121 тыс. изб.).

В 109 муниципальных образованиях будет применяться смешанная система: в 36 городских округах, 62 муниципальных районах, двух муниципальных округах, 8 городских поселениях и одном сельском поселении. Из городских округов стоит отметить наиболее крупные — Воркуту (Республика Коми, 63 тыс. изб.), Дмитровский (город Дмитров — Московская область, 128 тыс. изб.), Подольск (Московская область, 266 тыс. изб.), Мичуринск (Тамбовская область, 67 тыс. изб.), ЗАТО Северск (Томская область, 91 тыс. изб.).

При этом мажоритарных кампаний по выборам органов МСУ ниже уровня административного центра региона 8250 (!), из них 6732 — это основные выборы.

Из крупных городов, помимо административных центров регионов, где выборы представительных органов пройдут по полностью мажоритарной системе, стоит отметить Ухту (Республика Коми, 85 тыс. изб.), Новочебоксарск (Чувашская Республика, 99 тыс. изб.), Анапу (Краснодарский край, 152 тыс. изб.), Армавир (Краснодарский край, 127 тыс. изб.), Новороссийск (Краснодарский край, 228 тыс. изб.), Сочи (Краснодарский край, 368 тыс. изб.), Березники (Пермский край, 122 тыс. изб.), Кинешму (Ивановская область, 66 тыс. изб.), Ангарск (Иркутская область, 183 тыс. изб.), Обнинск (Калужская обл., 88 тыс. изб.), Шадринск (Курганская область, 54 тыс. изб.), Балашиху (Московская область, 357 тыс. изб.), Арзамас (Нижегородская область, 77 тыс. изб.), Бор (Нижегородская область, 98 тыс. изб.), Дзержинск (Нижегородская область, 191 тыс. изб.), Саров (Нижегородская область, 76 тыс. изб.), Бузулук (Оренбургская область, 64 тыс. изб.), Новотроицк (Оренбургская область, 73 тыс. изб.), Орск (Оренбургская область, 181 тыс. изб.), Волгодонск (Ростовская область, 124 тыс. изб.), Каменск-Шахтинский (Ростовская область, 68 тыс. изб.), Новочеркасск (Ростовская область, 124 тыс. изб.), Шахты (Ростовская область, 166 тыс. изб.), Чапаевск (Самарская область, 54 тыс. изб.), Тобольск (Тюменская область, 79 тыс. изб.), Златоуст (Челябинская область, 121 тыс. изб.), Копейск (Челябинская область, 111 тыс. изб.), Магнитогорск (Челябинская область, 313 тыс. изб.), Миасс (Челябинская область, 134 тыс. изб.), Озерск (Челябинская обл., 73 тыс. изб.), Новый Уренгой (ЯНАО, 71 тыс. изб.).

Таким образом, из городских округов с числом избирателей более 50 тыс. в двух применяется полностью пропорциональная система, в пяти — смешанная и в 31 — полностью мажоритарная.

* * *

Дальнейшее сокращение применения на выборах органов МСУ пропорциональной составляющей неизбежно будет вести не просто к дальнейшему уменьшению влияния политических партий, но и к дальнейшему со-

кращению их числа, так как станет невозможно получать льготы для регистрации кандидатов на региональных выборах.

Во-первых, рост применения мажоритарной системы при сохранении нынешнего законодательства означает, что будет сокращаться и число партий, получающих на региональных выборах льготы за счет участия в выборах МСУ. Не имеющие льгот партии оказываются в ситуации замкнутого круга: чтобы участвовать в выборах, нужно иметь льготы при регистрации, но чтобы иметь льготы, нужно до этого успешно участвовать в выборах.

Во-вторых, лишая партии привычных институциональных площадок, власть стремится, насколько возможно, деструктурировать и рассеять оппозицию, надеясь получить вместо даже крайне слабых партий набор персоналий, находящихся друг с другом нередко в сложных отношениях. Несомненно, что и в новых условиях структурирование новых политических партий и новых сил все равно будет продолжаться, но его, вероятно, хотят замедлить, насколько возможно.

Главными выигравшими от подобных изменений станут органы исполнительной власти: снижение доли депутатов по спискам ослабит влияние «партийных вертикалей» на регионы, одновременно именно в руках региональных властей находится административный ресурс, позволяющий контролировать процесс регистрации кандидатов в мажоритарных округах. В результате существенно вырастет их влияние на состав депутатского корпуса. Под какой формальной вывеской региональные власти будут проводить в депутаты своих ставленников — зависит исключительно от политической конъюнктуры.

В-третьих, избранные по мажоритарной системе депутаты, очевидно, более независимы от политических партий, так как сильнее связаны с интересами элит и избирателей самих данных округов. Это будет означать усиление влияния на депутатский корпус локальных элит (в том числе их шантажный потенциал) и может существенно усложнить координацию и согласование решений внутри депутатского корпуса, сделать его более фрагментарным. Именно в целях ослабления влияния локальных элитных групп и с целью более четкой структуризации депутатского корпуса изначально и проводились политические и избирательная реформы 2001–2002 годов. Фактически сейчас она во многом демонтируется.

В-четвертых, невозможность избрания для многих партий по списку более одного депутата резко усложнит для партий ведение избирательных кампаний, сделает более острой дилемму учета интересов самой партийной организации и ее руководства и осуществляющих поддержку партии спонсоров (проще говоря, для многих станет вопрос «или одно, или другое»). Одновременно существенно демотивируется и часть сотрудников аппаратов самих партий, чьи шансы на личную политическую карьеру в органах власти снижаются. Причем эта демотивация повлияет и на «Единую Россию», которая также в результате по партийным спискам получит меньше мест (или вообще их лишится при полностью мажоритарной системе).

В-пятых, политехнологически обусловленное публичное дистанцирование ряда кандидатов как на губернаторских выборах, так и на выборах представительных органов от партии власти дополнительно будет влиять на ослабление организационной структуры и внутренней идентичности самой «Единой России». Отделения партии в еще большей степени, чем раньше, рискуют стать не политическими организациями, а «клубами сторонников администраций». Департизация и персонализация выборов будут усиливаться.

2.2. ДЕПАРТИЗАЦИЯ И ПЕРСОНАЛИЗАЦИЯ НА ВЫБОРАХ ГУБЕРНАТОРОВ

Продолжается рост числа случаев введения на выборах губернаторов самовыдвижения. При этом, как и прежде, самовыдвижение допускается только там, где глава или и.о. главы планирует идти самовыдвиженцем. Это происходит обычно или там, где глава-технократ пытается дистанцироваться от ЕР и/или сильны протестные настроения, или где врио губернатора представляет иные партии и пытается через самовыдвижение расширить свою электоральную базу.

Ранее (за весь период 2012–2018 годов) самовыдвижение допускалось только в пяти регионах (Кемеровская, Кировская, Омская, Тульская области и Москва), плюс оно было допущено в Приморском крае перед повторными выборами декабря 2018 года. Почти везде (за исключением Кемеровской области) появление права на самовыдвижение было связано с желанием действующего главы (или врио главы) идти на выборы самовыдвиженцем.

В 2019 году на выборах губернаторов самовыдвижение было уже введено в семи регионах из 16, где проходили выборы (Забайкальский край, Астраханская, Курганская, Мурманская, Сахалинская, Челябинская области и Санкт-Петербург). В итоге в шести регионах из семи, где закон допустил самовыдвижение, врио глав воспользовались этим правом (исключением стала лишь Мурманская область). Все решения о допуске самовыдвижения были приняты в последние полгода перед началом кампании.

На этот раз в 5 регионах из 18 (Республика Коми, Чувашская Республика, Камчатский край, Пермский край, Иркутская область) допущено самовыдвижение. Во всех пяти регионах, где закон допустил самовыдвижение, врио глав воспользовались этим правом. Все решения о допуске самовыдвижения были приняты в последние месяцы перед началом кампании: в Чувашской Республике законом от 2 марта 2020 года, в Пермском крае — от 22 апреля 2020 года, в Камчатском крае — от 28 апреля 2020 года, в Республике Коми — от 9 мая 2020 года, в Иркутской области — от 20 мая 2020 года.

3. САНАЦИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ

Как уже отмечено, после изменения в мае 2014 года порядка регистрации партийных списков и кандидатов от партий, большинство новых партий утратили льготы при регистрации. Соответственно и потенциальные кандидаты существенно утратили стимулы выдвигаться от партий без льгот, так как это стало даже невыгоднее, чем самовыдвижение. В любом случае кандидат без льгот вынужден собирать подписи. Также в любом случае он должен готовить обширный перечень документов о расходах, доходах, имуществе на себя и членов своей семьи. Выдвижение от партий добавляет и третий пакет документов уже на саму партию: копии регистрационных документов, выписки, протоколы и т.д. Каждый дополнительный документ требует не просто организационных и финансовых затрат, но и повышает риски обнаружения в нем ошибок и отказа в регистрации.

Не удивительно, что партии стали впадать в политический анабиоз. При этом почти приостановилась регистрация новых партий: снизилась мотивация; часть не могла выполнить требования закона; часть сталкивалась с активным нежеланием органов юстиции их регистрировать и мероприятиями по срыву регистрации (например, попытки создания партии сторонников А.А. Навального срывались в том числе через кражу их названий путем переименования уже существующих партий: последовательно были «заняты» три версии названия партии сторонников Навального — «Народный альянс», Партия прогресса, «Россия будущего»). Последняя (девятая) попытка (предыдущая была предпринята до ЕДГ 2018 года) зарегистрировать партию Навального состоялась 15 мая 2019 года: «Россия будущего» получила отказ в регистрации, т.к. организация с таким же названием уже существует. Незадолго до подачи документов «Партия свободных граждан» во главе с Александром Зориным была переименована в «Россию будущего»¹. Часть партий откровенно переживала зачистку и фактическое политическое уничтожение (уход М.Д. Прохорова и его сторонников из «Гражданской платформы»; отказ Минюста утвердить итоги съезда партии «Гражданская инициатива» по избранию лидером Д.Г. Гудкова).

При этом партии, прекращая участвовать в выборах, тем самым обрекали себя на ликвидацию в 2019–2020 годах (так как большинство новых партий были зарегистрированы в 2012–2013 годах). Согласно закону, для сохранения статуса зарегистрированной партии в течение семи лет она должна выполнять

1 <https://zona.media/news/2019/05/27/russia-future>

одно из следующих условий:

- участие (наличие в бюллетене) списка партии в выборах в Государственную Думу;
- участие (наличие в бюллетене) кандидата партии в выборах президента РФ;
- участие кандидатов партии (наличие в бюллетене) в выборах глав не менее 9 регионов;
- участие (наличие в бюллетене) кандидатов и/или списков партии в выборах не менее чем 17 региональных парламентов;
- участие (наличие в бюллетене) кандидатов и/или списков партии в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах.

По нашим данным, нужного уровня участия к выборам 2019 достигли только 20 партий. Из них 14 — это партии, участвовавшие в выборах в Государственную Думу 2016 года («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко», «Патриоты России», Партия Роста, ПАРНАС, РЭП «Зеленые», «Коммунисты России», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, «Родина», «Гражданская платформа» и «Гражданская сила»). Еще две партии («Гражданская инициатива» и «Российский общенародный союз») участвовали в президентских выборах.

Из остальных партий ни одна не получила «зачет» в номинациях губернаторских и муниципальных выборов. Немного лучше ситуация с выборами региональных парламентов. Еще в апреле 2019 «зачет» в этой номинации имели (не считая некоторых из ранее перечисленных) всего две партии — КПСС и Демократическая партия России. При этом у двух партий, «Партии За Справедливость!» (ПАРЗАС) и Партии Прогресса (ранее «Гражданская позиция», еще ранее Партия социальных сетей) в зачете было 16 регионов. И вот 26 мая прошли дополнительные выборы депутата Тамбовской областной думы (которые как будто специально были организованы, чтобы спасти эти две партии). В них приняли участие кандидат от ПАРЗАС М.Ю. Казюлин (338 голосов, или 2,9%) и кандидат от Партии Прогресса москвич Н.А. Пакин (92 голоса, или 0,8%) — для участия в выборах им необходимо было представить около тысячи подписей. И в результате эти две партии получили необходимый «зачет».

С помощью участия в довыборах смогли добиться «зачета» и права на дальнейшее существование также Казачья партия РФ, Партия Дела, Партия Социальной Защиты.

Список новых российских политических партий, который был стабилен с 31 января 2018 года (именно тогда была зарегистрирована «Народно-патриотическая партия России — Власть Народу» Владимира Милосердова, после которой 2 года в реестре Минюста не появлялись новые записи).

В 2018–2019 годах были ликвидированы три партии из числа имевших право участвовать в выборах:

- «Молодая Россия» — ликвидирована решением Верховного суда РФ от 15 ноября 2018 года в связи с сокращением числа региональных отделений (их стало менее 43);
- Российская партия народного управления — ликвидирована решением Верховного суда РФ от 17 января 2019 года в связи с сокращением числа региональных отделений (их стало менее 43);
- Спортивная партия России «Здоровые силы» — ликвидирована решением Верховного суда РФ от 24 января 2019 года в связи с непредставлением необходимой информации.

Также были лишены права участвовать в выборах две партии:

- «Демократическая правовая Россия» — самоликвидация;
- «Народ против коррупции» — деятельность партии приостановлена на два месяца решением Верховного суда РФ от 21 марта 2019 года (сейчас вернулась в список).

В июле 2018 года право участвовать в выборах получила «Народно-патриотическая партия России — Власть Народу». А существовавшая на тот момент партия «Беспартийная Россия» утратила регистрацию, не сумев зарегистрировать 43 региональных отделения.

Решением Верховного суда РФ от 28 мая 2019 года приостановлена деятельность Партии Великое Отечество. 25 июля 2019 года это решение оставлено без изменения апелляционной коллегией Верховного суда РФ.

С 22 мая по 6 июня 2019 года Минюст подал в Верховный суд РФ иски о ликвидации семи партий, зарегистрированных с 17 мая по 6 июня 2012 года, за участие в нужном числе выборов — «Союза горожан», «Альянса Зеленых», Народной партии «За женщин России», Народной партии России, Социал-демократической партии России, Партии пенсионеров России и партии «Города России» (от истечения семилетнего срока со дня регистрации партии в ЕГРЮЛ до подачи иска проходило от нуля до пяти дней). С 11 по 14 июня Верховный суд РФ принял решения о ликвидации этих семи партий.

Такая же участь должна была постигнуть Аграрную партию России (зарегистрирована 15 июня 2012 года). Однако закон о партиях запрещает ликвидацию политической партии по решению Верховного суда РФ со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы до дня официального опубликования результатов указанных выборов. Поскольку в законе нет специального уточнения, то к дополнительным выборам это тоже относится. **Официальное опубликование решения ЦИК о назначении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы по четырем одномандатным округам произошло 17 июня 2019 года, и с этого дня процесс ликвидации политических партий был приостановлен до сентября.**

В течение апреля 2020 Минюст исключил из числа зарегистрированных Трудовую партию России, партию «Против всех», Партию Ветеранов России и «Со-

юз труда» — эти четыре партии были ликвидированы решениями Верховного суда РФ в феврале — начале марта.

Затем были приняты решения о ликвидации еще семи партий:

- Российской Социалистической партии (13.02.2020);
- партии «Российский Объединенный Трудовой Фронт» (27.02.2020);
- партии «Развитие России» (02.03.2020);
- партии «Женский диалог» (05.03.2020);
- Партии Великое Отечество (19.03.2020);
- партии «Защитники Отечества» (23.03.2020);
- партии «Демократическая правовая Россия» (02.06.2020).

24 марта 2020 года Апелляционная инстанция Верховного суда России оставила в силе решение о трехмесячной приостановке деятельности партии «Гражданская инициатива», вынесенное 14 января по иску Минюста. Ведомство утверждало, что нарушения, связанные с переименованием партии «Гражданская инициатива» в «Партию перемен» и сменой председателя, не были устранены «в полном объеме» и «в установленный срок»¹. В июне 2018 года съезд партии проголосовал за переименование и выбрал Дмитрия Гудкова председателем партии, при этом Ксения Собчак объявила, что предпочтет остаться членом политсовета, чтобы продолжать журналистскую карьеру. Минюст отказал партии «Гражданская инициатива» в перерегистрации под новым названием. Минюст не устраивало, что после ухода с должности Андрея Нечаева в 2018 году у партии не появился зарегистрированный председатель. При этом избрание в 2017 году на следующие пять лет самого Андрея Нечаева Минюст не считал легитимным. В суде представители Минюста заявляли, что регистрация Дмитрия Гудкова председателем партии возможна только после регистрации ее устава. Но устав ведомство не регистрировало из-за «технических претензий» и «непредоставления протокола последнего съезда». Андрей Нечаев, представлявший партию в суде, заявил о несогласии с доводами ведомства.

Согласно данным сайта Минюста, на 6 июля 2020 года в списке зарегистрированных было 44 партии². Согласно данным Центризбиркома, на 1 июня 2020 года в списке партий, допущенных к участию в выборах также было 44 партии³ (на 17 июля уже 41) против 59 в списке на 30 мая 2019 года. При этом в списке ЦИК РФ были уже ликвидированные решениями Верховного суда партии «Защитники Отечества», РОТ-Фронт, «Женский диалог».

1 Глухова Н. «Гражданская инициатива» не дождалась перемен // «Коммерсантъ». — 2020. — 24 марта.

2 <http://minjust.gov.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

3 <http://cikrf.ru/politparty/MinUst/46368/>

Партии, которые имели право участия в выборах на 30 мая 2019 года	Изменения по состоянию на 1 июня 2020 года
1. Единая Россия	ДЕЙСТВУЕТ
2. КПРФ	ДЕЙСТВУЕТ
3. ЛДПР	ДЕЙСТВУЕТ
4. Патриоты России	ДЕЙСТВУЕТ
5. Партия Роста (бывшее «Правое дело»)	ДЕЙСТВУЕТ
6. «Справедливая Россия»	ДЕЙСТВУЕТ
7. РОДП «Яблоко»	ДЕЙСТВУЕТ
8. Партия народной свободы (ПАРНАС)	ДЕЙСТВУЕТ
9. Демократическая партия России (ДПР)	ДЕЙСТВУЕТ
10. Народная партия «За женщин России»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
11. «Альянс зеленых» (бывшая «Народная партия — Альянс зеленых»)	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
12. Партия пенсионеров России	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
13. «Города России»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
14. Российская экологическая партия «Зеленые» (РЭП «Зеленые»)	ДЕЙСТВУЕТ
15. Коммунистическая партия «Коммунисты России»	ДЕЙСТВУЕТ
16. Народная партия России	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
17. Аграрная партия России	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
18. Партия «За справедливость!»	ДЕЙСТВУЕТ
19. «Россия будущего» (до 2019 — Партия свободных граждан)	ДЕЙСТВУЕТ
20. Партия прогресса (в 2012–2013 «Партия Социальных Сетей», 2013–2018 «Гражданская позиция»)	ДЕЙСТВУЕТ
21. «Союз горожан»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
22. Коммунистическая партия социальной справедливости (КПСС)	ДЕЙСТВУЕТ

Партии, которые имели право участия в выборах на 30 мая 2019 года	Изменения по состоянию на 1 июня 2020 года
23. СДПР	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
24. Партия СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ	ДЕЙСТВУЕТ
25. «Гражданская Сила»	ДЕЙСТВУЕТ
26. «Российский общенародный союз»	ДЕЙСТВУЕТ
27. Российская партия пенсионеров за социальную справедливость (РППСС; в 2012–2017 Российская партия пенсионеров за справедливость)	ДЕЙСТВУЕТ
28. «Гражданская платформа»	ДЕЙСТВУЕТ
29. Монархическая партия	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
30. ЧЕСТНО / Человек. Справедливость. Ответственность	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
31. Трудовая партия России	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
32. «Родина»	ДЕЙСТВУЕТ
33. Казачья партия РФ	ДЕЙСТВУЕТ
34. Партия Дела	ДЕЙСТВУЕТ
35. «Народный альянс» (в 2012–2013 «Родная страна»)	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
36. Партия Ветеранов России	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
37. «Против всех»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
38. Российская социалистическая партия	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
39. «Союз труда»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
40. Российская партия садоводов	ДЕЙСТВУЕТ
41. «Женский диалог»	Действовала на 1 июня — к 17 июля уже исключена (ликвидирована решением Верховного суда)
42. «Защитники Отечества»	Действовала на 1 июня — к 17 июля уже исключена (ликвидирована решением Верховного суда)
43. Российский Объединенный Трудовой Фронт (РОТ-Фронт)	Действовала на 1 июня — к 17 июля уже исключена (ликвидирована решением Верховного суда)

Партии, которые имели право участия в выборах на 30 мая 2019 года	Изменения по состоянию на 1 июня 2020 года
44. «Гражданская инициатива»	Деятельность приостановлена
45. Партия Возрождения Села	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
46. Партия «Великое Отечество»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
47. «Развитие России»	Ликвидирована за неучастие в выборах в течение семи лет
48. Партия Возрождения России	ДЕЙСТВУЕТ
49. «Национальный курс»	ДЕЙСТВУЕТ
50. «Народ против коррупции» - деятельность была приостановлена	ДЕЙСТВУЕТ
51. Родная партия	ДЕЙСТВУЕТ
52. Партия социальных реформ — Прибыль от природных ресурсов - Народу	ДЕЙСТВУЕТ
53. Интернациональная партия России	ДЕЙСТВУЕТ
54. Объединения партия людей ограниченной трудоспособности России (ОПЛОТ)	ДЕЙСТВУЕТ
55. Добрых Дел, защиты детей, женщин, свободы, природы и пенсионеров, против насилия над животными	ДЕЙСТВУЕТ
56. «Возрождение аграрной России»	ДЕЙСТВУЕТ
57. Партия родителей будущего	ДЕЙСТВУЕТ
58. Альтернатива для России (Партия Социалистического выбора)	ДЕЙСТВУЕТ
59. Партия Малого Бизнеса России	ДЕЙСТВУЕТ
60. Народно-патриотическая партия России «Власть — народу»	ДЕЙСТВУЕТ
61. <i>«За правду»</i>	
62. <i>«Зеленая альтернатива»</i>	
63. <i>Партия прямой демократии</i>	
64. <i>«Новые люди»</i>	

Примечание: курсивом выделены новые партии.

На фоне быстрого сокращения числа зарегистрированных партий, и отсутствии регистрации новых, в начале 2020 года внезапно были созданы сразу 4 новых партии. Причем к созданию всех 4 явно были причастны политики и политтехнологи, близкие к власти.

В марте-апреле были зарегистрированы следующие партии: «Новые люди» во главе с Ирэнной Лукияновой (съезд прошел 1 марта, в ЕГРЮЛ внесена 24 марта), партия «За правду» Захара Прилепина (съезд — 1 февраля, появление в ЕГРЮЛ — 25 марта), «Зеленая альтернатива», председателем которой избран Руслан Хвостов (10 марта — съезд, запись в ЕГРЮЛ от 1 апреля) и «Партия прямой демократии» Вячеслава Макарова (провела съезд 5 марта, в ЕГРЮЛ попала также 1 апреля).

1 февраля 2020 года было сообщено, что состоялся учредительный съезд партии «За правду» во главе с писателем Захаром Прилепиным. Первыми заместителями председателя избраны Александр Бабаков и Александр Казаков, заместителем — актер и худрук Ярославского театра драмы имени Волкова Сергей Пускепалис, секретарем ЦК — Александр Воробьев. В голосовании приняли участие делегаты из 58 субъектов России. Ранее Прилепин рассказал, что планирует участвовать в выборах в Госдуму в 2021 году и выборах 2020 года в случае создания политической партии. До этого в конце октября прошлого года писатель объявил, что создает движение «За правду»¹.

Зампредом движения хотели избрать 34-летнего участника войны в Донбассе, командира «интернациональной бригады» «Пятнашка» Ахру Авидзбу (позывной «Абхаз»), но командир на съезд не приехал, и его вычеркнули из бюллетеней для голосования. Актер Иван Охлобыстин на съезде прибыл, но в политсовет партии вместо себя делегировал дочь Анфису. Политолог Сергей Михеев вошел в партийный экспертный совет.

По данным Ъ, «все согласовано», — заявил один из лидеров нового движения, член Совета Федерации Александр Бабаков, на вопрос журналистов, соблюдены ли все юридические формальности для учреждения партии. В середине 2000-х он состоял в руководящих органах «Родины», потом поддерживал материально «Справедливую Россию», а в 2011 году избрался в Госдуму от «Единой России». З. Прилепин на съезде вспоминал смуту XVII века и намекал, что так называемый трансфер власти может привести к ее повторению — как минимум частичному. Он заявил, что у него есть опасение, что в результате «трансфера» российские «элиты» «сдадут Донбасс». В таком случае народ, по его мнению, имеет право на революцию. С октября 2016 года по декабрь 2018 года Захар Прилепин находился в ДНР и участвовал в военных действиях.

Музыкант Вадим Самойлов (экс-«Агата Кристи») спел гостям съезда песню «На Берлин», в которой были строки про Донбасс. Один из лидеров провозглашенной партии политолог Александр Казаков сравнил Россию с «гармош-

1 <https://ria.ru/20200201/1564143409.html>

кой», которая то постоянно расширяет, то сужает свои границы. На съезде присутствовал Стивен Сигал. Он входит в политсовет новой структуры, а З. Прилепин рассказал журналистам, что актер хочет принять участие в выборах в Госдуму.

Два источника «Ъ», близкие к администрации президента, заявили, что партия господина Прилепина пользуется поддержкой администрации. Связь своего проекта с помощником президента РФ, бывшим куратором украинского направления В. Сурковым Прилепин отрицал, утверждая, что вошел с ним в конфликт еще во время своего пребывания в Донбассе. При этом писатель утверждает, что власти проявили интерес к партии¹.

Федеральный учредительный съезд партии «Новые люди» прошел в начале марта в закрытом режиме, что обычно нехарактерно для новых политических проектов. Партия была создана по инициативе владельца парфюмерно-косметической компании Faberlic Алексея Нечаева, который, впрочем, возглавить ее отказался. В съезде участвовали 120 делегатов, большая часть из которых — региональные кураторы сети Faberlic. Среди инициаторов создания назван Александр Даванков, который намерен возглавить исполком новой партии (старший брат Владислава Даванкова, заместителя генерального директора АНО «Россия — Страна Возможностей» (курируется АП)). Компания Алексея Нечаева Faberlic основана в 1997 году, представлена более чем в 20 странах, выручка по итогам 2018 года — 28 млрд руб. (по данным РБК). Сам А. Нечаев является членом центрального штаба ОНФ, ранее он уже занимался общественными проектами — например, в 2009 году стал соучредителем общественной экологической организации ЭКА².

Учредительный съезд Партии прямой демократии, о создании которой объявил сразу после новогодних каникул разработчик ряда популярных компьютерных игр, теперь уже бывший директор по продукту World of Tanks компании Wargaming.net Вячеслав Макаров (с тех пор к ППД прочно приклеилось неформальное название «партия танкистов»), прошел вслед за съездами партии Прилепина и «Новых людей». В оргкомитет партии вошли директор Евразийского коммуникационного центра Алексей Пилько, бывший продюсер «Живого журнала» Тимофей Шевяков, гендиректор Unwired Devices Олег Артамонов и замначальника юридической службы «Яндекс.Деньги» Борис Чигидин. На съезде также выступила Мария Бутина, ранее частично отбывшая тюремный срок в США за работу в качестве незарегистрированного иностранного агента. Генеральным секретарем партии был избран Вячеслав Макаров, а О. Артамо-

1. Винокуров А., Павловский П. Взаправду партия. Захар Прилепин учредил новую политическую структуру // Коммерсантъ. — 2020. — 3 февр. — № 18/П.
2. Макутина М., Галанина А., Винокуров А. К танковой партии добавится косметическая. Список новых партийных проектов продолжает расширяться // Коммерсантъ. — 2020. — 24 янв. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4227943>

нов рассказал журналистам, что видит избирателей партии «среди технически образованных жителей крупных городов».

Партию «Зеленая альтернатива» 10 марта возглавил политтехнолог, эксклчлен подмосковного движения «Местные» Руслан Хвостов, в беседе с журналистами, рассказывая о структуре партии, он говорил «...*Председатель, правление — семь человек, 48 региональных отделений*», и отмечал, что семь человек из правления «не слишком известны, в основном это члены партии из Красноярска, Москвы, других городов». Руслан Хвостов заявил о намерении привлечь к сотрудничеству известного художника Васю Ложкина (настоящее имя Алексей Куделин). Он настаивает, что его партия никак не связана с одноименным движением, созданным в 2009 году тогдашним заместителем руководителя Росприроднадзора Олегом Митволем. Подмосковное движение молодых политических экологов «Местные» было создано осенью 2005 года при поддержке администрации тогдашнего губернатора региона Бориса Громова. Участники движения провели несколько агрессивных националистических акций. В 2009 году руководство движения сменилось, с тех пор оно занимается исключительно экологической проблематикой в Подмосковье. В 2010–2018 годах Р. Хвостов работал координатором проекта движения «Экологическая экспедиция», в 2016 году вошел в общественный совет при подмосковном министерстве экологии, а затем в общественную палату региона¹.

Также о намерении создать собственные партии заявили экс-депутат Госдумы от ЛДПР Роман Худяков (затем депутат Тамбовской облдумы от партии «Родина» и лидер партии ЧЕСТНО), который возглавил партию «Достойная жизнь», учрежденную 25 января 2020 года, и активист «Открытой России», депутат Липецкого облсовета от ЛДПР Олег Хомутильников (объявил о создании Федеративной партии, учредительный съезд планировался в марте, больше данных не появлялось). Помимо Р. Худякова, в руководящие органы «Достойной жизни» вошли летчик-испытатель Анатолий Кнышов, участник группы «Корни» Александр Бердников (в 2018 году входил в список партии «Родина» на выборах в Госдуму), Герой РФ подполковник Константин Тимерман и другие. Впрочем, «Достойная жизнь» и Федеративная партия ни одним СМИ к проектам, близким к Администрации президента РФ, не причислялись.

Для участия в выборах новым партиям было нужно в течение полугода зарегистрировать региональные отделения минимум в 43 субъектах федерации. Данный процесс, который оказывался камнем преткновения для многих новых проектов с момента принятия закона политических партиях» в 2001 году, все 4 новые партии прошли крайне быстро, фактически в течение полутора месяцев. Причем зарегистрировать свои региональные отделения в органах

1 Прокшин Н., Винокуров А. Вася Ложкин будет ближе к натуре // Коммерсантъ. — 2020. — 4 февр. — № 19.

юстиции они смогли в условиях режима «повышенной готовности» при закрытии в регионах многих официальных учреждений.

19 мая 2010 года Минюст России внес «За правду» в перечень партий, которые могут участвовать в выборах. Учрежденная 5 марта Партия прямой демократии зарегистрировала 43 отделения к 22 мая. По словам председателя оргкомитета «Зеленой альтернативы» Руслана Хвостова, партия зарегистрировала 48 отделений за 2,5 месяца (учредительный съезд прошел 10 марта). Партия «Новые люди» зарегистрировала 52 отделения. Пресс-служба Минюста подтвердила «Ведомостям» 25 мая, что Партия прямой демократии и «Новые люди» представили в ведомство документы о регистрации своих отделений не менее, чем в половине регионов¹.

По данным издания «Пресс-лайн»², все новые партструктуры прошли все необходимые процедуры и зарегистрировали реготделения в крупнейших регионах Сибири в кратчайшие сроки: Новосибирской и Иркутской областях, а также в Красноярском крае (регистрация подавляющего большинства из них датируется неделей, с 10 по 15 мая). При этом почти все региональные ячейки в Сибири возглавили абсолютные ноунеймы — люди, про которых известно, что они никогда ранее не занимались публичной политикой и практически не известны в принципе в публичном пространстве.

Самым известным из всех региональных лидеров новых партий в Сибири является лидер новосибирского реготделения партии «За правду» Петр Дикарев, один из создателей кинокомпании «Трамонтана фильм», сценарист, режиссер-документалист. В 2016 году вышел художественный фильм «Гайлер», снятый Дикаревым, главную роль в котором сыграл Прилепин. В Новосибирске Дикарева называют довольно известным профессиональным режиссером, но никогда не имевшим отношения к политическим процессам. Анонимный собеседник «Пресс-лайна» в местной администрации отметил, что «Дикарев вообще-то был заметным лицом в избирательном штабе нынешнего мэра Новосибирска», не уточняя, в каком статусе. Основной костяк красноярского регионального отделения партии «За правду» составили жители небольшого провинциального города Канска, а руководителем отделения стал директор местного медиахолдинга «Супер-медиа» Андрей Манушкин. Как рассказал «Пресс-лайну» Манушкин, инициатором сотрудничества с партией Прилепина был он сам. Сам Манушкин уже имеет опыт избирательных кампаний, хотя и не очень удачный: участвовал в последних выборах в Законодательное собрание Красноярского края, но проиграл округ Артуру Мкртчяну.

- 1 Мухаметшина Е. Новые кремлевские партийные проекты получили право участия в выборах // Ведомости. — 2020. — 26 мая. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/05/25/831059-kremlevskie-proekti>
- 2 И танки наши быстры // 2020. — 18 мая. Режим доступа: <https://www.press-line.ru/articles/i-tanki-nashi-bystry>

Уточнить, кто может стать лидером регионального отделения партии «За правду» в Иркутске, в пресс-службе до официальной регистрации отказались. Интересно, что еще в декабре 2019 года ТГ-канал «Сибирский политолог» писал, что партия ищет координатора в Иркутске и предлагает этот статус местным политикам и общественникам, но о том, кто же все-таки стал главным борцом «За правду» в Приангарье, с тех пор не сообщалось.

Из трех лидеров региональных отделений Партии прямой демократии в крупных городах Сибири относительно известна лишь иркутянка Людмила Мальковская, которая несколько лет работала заместителем председателя местного ТИК. Отделение в Новосибирске возглавил Сергей Толстой, имя и фамилия которого ничего не сказала сразу нескольким опрошенным «Пресс-лайном» местным журналистам. Красноярскими «танкистами» будет руководить Дмитрий Попов. Тимофей Шевяков, ставший пресс-секретарем партии, рассказал «Пресс-лайну», что Попов «обычный человек, не из политтехнологической тусовки. Пришел сам, собрал реготделение».

О региональных лидерах «Новых людей» и «Зеленой альтернативы» в Сибири не известно практически ничего. Руководителем красноярского отделения стал Владимир Кацауров, информация о котором есть на красноярской страничке Faberlic «ВКонтакте»: «...*Давайте познакомимся! Мы работаем по семейному контракту (мама и сын) Кацауров Владимир и Волкорезова Нина. Для нас компания Faberlic — семейный бизнес с постоянно растущим доходом. Работаем в компании с самого ее основания, вместе переживали радости и кризисы. За эти годы переехали из малосемейки в новые квартиры в центре города. Побывали во многих странах, качественно улучшили свою жизнь. Товарооборот нашей команды 30 000 000 рублей в месяц!*». Интересно, что также Кацауров входит в состав «Губернаторского кадрового резерва», где указаны 2 его статуса: «С 01.09.2009 — по настоящее время — ИП Кацауров ВП, руководитель представительства международной компании АО «Фаберлик» в г. Красноярске», «С 24.02.2020 — по настоящее время — КГКУ «Противопожарная охрана Красноярского края», инженер, руководитель проекта». Кацауров подтвердил «Пресс-лайну», что реготделение партии было зарегистрировано 13 мая, а из текущих проектов, которыми заняты партийцы в регионе, упомянул «раздачу населению масок и санитайзеров». На вопрос, планирует ли партия участие в выборах на территории региона, Кацауров пообещал ответить позже.

В Иркутске партию «Новые люди» возглавила Оксана Сатдарова, согласно открытым источникам — индивидуальный предприниматель, оказывающий услуги в области бухгалтерского учета. В числе учредителей РО — Светлана Казакова, в аккаунте которой в социальной сети «ВКонтакте» указан статус «Золотой директор Faberlic в Иркутске». Данных о том, кто возглавил партию в Новосибирске, а также о том, зарегистрировано ли там уже РО, в открытом доступе не было, однако группа «Новые люди / Новосибирск» «ВКонтакте» ведется с конца апреля. В городе также активно развивается молодежный проект «Шко-

ла новой политики», который собеседники «Пресс-лайна» связывают с реготделением партии. На вопросы «Пресс-лайна» представители ШНП не ответили.

Не было в открытых источниках и информации о руководителе РО партии «Зеленая альтернатива» в Иркутске. В Новосибирске партию возглавил Вячеслав Лактионов, в Красноярске — Николай Попов. Координатор Российской экологической палаты, экс-заместитель министра природных ресурсов Красноярского края и депутат горсовета Красноярска Сергей Шахматов сообщил, что ему не знакома эта фамилия. Фамилии Евгения Коломийцева и Екатерины Коломийцевой, ставших учредителями реготделения, Шахматов слышал, но, по его словам, «это не очень известные люди в Красноярске».

Как представляется, «санация» партийной системы связана как с объективным «умиранием» проектов, ранее созданных в 2012–2013 годах, но затем заброшенных, так и с попытками ликвидировать нежелательные и неподконтрольные каналы выдвижения кандидатов на выборы. В то же время у власти есть объективная потребность в увеличении конкуренции в протестной нише и распылении протестных голосов. Вопрос, почему для этого используют скорее создание новых партий вместо реформирования старых (например, РЭП «Зеленые», «Гражданская сила», Партия Роста, РППСС, «Родина» и т.д.) Возможно, это связано с тем, что изменения в составе чиновников Администрации президента РФ, курирующих внутреннюю политику, автоматически означают и смену подрядчиков по реализации политтехнологических проектов.

4. КАРАНТИННЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ

Как уже отмечено, избирательная кампания по выборам 13 сентября 2020 года проходит в условиях сохранения особых ограничительных мер в условиях «режима повышенной готовности».

Согласно подписанному президентом 1 апреля 2020 года федеральному закону № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» в различные законодательные акты включены нормы о возможности отложить выборы, референдумы при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. В частности, в закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» введена статья 10.1, согласно которой при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории или на части территории избирательно-го округа голосование может быть отложено:

- на территории муниципального образования такое решение может принять избирательная комиссия субъекта Федерации в отношении муниципальных выборов;
- на территории субъекта Федерации, либо на территориях двух и более муниципальных образований региона — Центризбиркомом по «мотивированному предложению» региональной избирательной комиссии;
- на территории всей страны — Центризбиркомом самостоятельно в отношении федеральных и любых иных выборов.

Сроки ограничений определяются комиссией в каждом конкретном случае, исходя из особенностей режима на соответствующей территории, а полномочия ранее избранных органов продлеваются до избрания их нового состава. На этом основании были приостановлены все избирательные кампании, запланированные на апрель-июнь (называется цифра 102 кампании). Голосование по одобрению поправок в Конституцию, первоначально назначенное на 22 апреля, было отменено, и затем вновь назначено на 1 июля. Первое голосование после 29 марта на местных выборах состоялось только 12 июля.

Несмотря на высказывавшиеся опасения, одновременно с назначением голосования по одобрению поправок в Конституцию началось назначение региональных и местных выборов, запланированных на единый избирательный день 13 сентября 2020 года.

Формально, по закону региональные выборы должны быть назначены не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до выборов, выборы в органы МСУ — не ранее чем за 90 дней и не позднее, чем за 80 дней до дня голосования.

Так как при этом продолжает действовать ряд ограничений, введенных по санитарно-эпидемиологическим причинам, в том числе на проведение публичных мероприятий, это существенно затрудняет проведение партиями и кандидатами избирательной кампании, делает невозможной нормальную конкурентную борьбу (насколько нормальной можно считать российскую практику, далекую от международных стандартов и содержащую множественные ограничения). К примеру, в Воронежской области, где избирают Воронежскую городскую и областную думы, продолжает действовать Указ губернатора Воронежской области от 13 мая 2020 года № 184-у «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», которым приостановлено проведение очных публичных мероприятий на территории Воронежской области. За его нарушение оппозиционных активистов привлекают к административной ответственности даже за одиночное пикетирование, которое проводится с соблюдением санитарных норм. Представители власти при этом находятся в неравноценном положении, так как имеют возможности фактического осуществления публичной деятельности под видом профессиональной. В подобных условиях особое значение приобретает неравный фактически доступ кандидатов к СМИ, где традиционно массово используется косвенная агитация в пользу провластных кандидатов под видом осуществления профессиональной деятельности.

Одновременно в ходе «режима повышенной готовности», запрета публичных акций и отвлеченности общественного мнения пандемией COVID-19 введены дополнительные ограничения пассивного избирательного права и иные новые меры, еще больше ограничивающие избирательные права граждан и ухудшающие условия участия в выборах представителей оппозиции.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» ввел норму, лишающую пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных 50-ю статьями УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (статья 4, пункт 3²) дополнился подпунктом «б¹» (само число таких подпунктов многое говорит о состоянии этого закона после многочисленных поправок) следующего содержания: «б¹) осужденные к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных статьей

106, частью второй статьи 107, частью третьей статьи 110¹, частью второй статьи 112, частью второй статьи 119, частью первой статьи 126, частью второй статьи 127, частью первой статьи 127², статьей 136, частями второй и третьей статьи 141, частью первой статьи 142, статьей 142¹, частями первой и третьей статьи 142², частью первой статьи 150, частью второй статьи 158, частями второй и пятой статьи 159, частью второй статьи 159¹, частью второй статьи 159², частью второй статьи 159³, частью второй статьи 159⁵, частью второй статьи 159⁶, частью второй статьи 160, частью первой статьи 161, частью второй статьи 167, частью третьей статьи 174, частью третьей статьи 174¹, частью второй статьи 189, частью первой статьи 200², частью второй статьи 200³, частью первой статьи 205², частью второй статьи 207², статьей 212¹, частью первой статьи 228⁴, частью первой статьи 230, частью первой статьи 232, частью первой статьи 239, частью второй статьи 243⁴, частью второй статьи 244, частью первой¹ статьи 258¹, частями первой и второй статьи 273, частью первой статьи 274¹, частью второй статьи 280, частью второй статьи 280¹, частью первой статьи 282, частью третьей статьи 296, частью третьей статьи 309, частями первой и второй статьи 313, частью первой статьи 318, частью второй статьи 354, частью второй статьи 354¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, — до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости».

Первоначально данный законопроект был совсем о другом и предусматривал возможность внесения изменений в схему избирательных округов, если по состоянию на 1 июля года, предшествующего году проведения основных выборов депутатов представительного органа, будет установлено отклонение от средней нормы представительства избирателей, превышающее 20%, а в труднодоступных или отдаленных местностях, на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов — 40%. Так, из-за отсутствия подобной нормы выборы в Московскую городскую думу 2019 года пришлось проводить по схеме 2014 года, хотя в одном из округов число избирателей сильно выросло и превысило среднюю норму представительства на 56%. Однако при подготовке законопроекта ко второму чтению в него была добавлена никак не связанная с этой нормой новелла, посвященная новым ограничениям пассивного избирательного права.

Теперь перечень уголовных статей, при которых гражданина можно лишить его конституционного права быть избранным, значительно расширен, и это дает возможность власти устранять нежелательных политиков и общественных деятелей, осуждая их по сфабрикованным обвинениям на условные сроки, в том числе и по откровенно политическим статьям, связанным, например с «нарушениями» при проведении и организации митингов.

Федеральным законом от 23 мая 2020 №154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» допустимая доля брака в подписных листах для региональных и муниципальных выборов снижена с 10 до 5% (то есть она теперь установлена на том же уровне, что и для федеральных выборов). Напомним, до середины 2000-х годов допустимая доля брака составляла 25%.

Одновременно усложнены сами правила оформления подписных листов: введено требование, чтобы избиратель собственноручно вносил в подписной лист не только подпись и дату ее внесения (иные данные ранее мог внести сборщик подписей), но также свои фамилию, имя и отчество. В качестве аргумента называется возможность почерковедов иметь образец почерка избирателя для сличения с его подписью и снизить возможности фальсификации подписей. Однако данная норма никак не ограничивает произвол почерковедов: они по-прежнему не обязаны обосновывать свои заключения и не несут за них ответственности. При этом намного сложнее станет оформить подписные листы без технических ошибок, учитывая проблемы с почерком, орфографией, помарками и т.д. Фальсификация же подписных листов, и готовность ее замечать, как подчеркивает практика, обычно зависит исключительно от желания самих комиссий.

Введено требование, чтобы организующая выборы избирательная комиссия утверждала образец подписного листа. Теперь подписной лист изготавливается для заполнения только с одной стороны и должен содержать пять строк для проставления подписей избирателей. Таким образом, кандидаты лишаются возможности делать подписные листы так, как им удобно для сбора подписей.

В качестве некоторой компенсации ужесточения правил сбора подписей в закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» статья 37 дополнена пунктами 161–169. Согласно им, законом субъекта Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы государственной власти региона сбор подписей избирателей может осуществляться с использованием портала «Госуслуги» (ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»). При этом таких подписей должно быть не более 50% от числа подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов. Никаких аргументов, почему установлена планка в 50%, не предъявлено. Кроме того, это не касается иных выборов (муниципальных), на практике эту «компенсирующую» норму почти никто не ввел. Эксперимент ввели лишь три региона: Пермский край (не более 25% подписей избирателей через «Госуслуги» на выборах главы), Чувашия (также не более 25% на выборах главы), Челябинская область (не более 50% подписей избирателей через «Госуслуги» на выборах депутатов Заксобрания). В Чувашской республике и Пермском крае подписи, собранные через портал госуслуг, представили два кандидата в главы. При этом они собрали максимально возможное для портала количество подписей. В Челябинской области

новой нормой воспользовались пять политических партий и три кандидата в одномандатных округах на выборах в законодательное собрание. При этом в Челябинской области кандидаты собрали через ЕПГУ не более 9% от максимально возможного числа подписей¹.

4 июня 2020 года ЦИК приняла «Порядок сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»». По мнению движения «Голос», в этом нормативном акте недостаточно четко определен порядок проверки подписей и основания для их признания недействительными.

Кроме того, предусмотрена возможность дистанционного электронного голосования, сняты некоторые ограничения для ранее предусмотренного, но не практиковавшегося в сколько-нибудь серьезных масштабах голосования по почте (в незначительном объеме применявшегося на региональных выборах в Мурманской, Свердловской областях и Санкт-Петербурге), добавлена возможность досрочного голосования по решению ЦИК, а также досрочного голосования вне помещения для голосования, в том числе в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено. Перечень оснований для голосования вне помещения для голосования сделан открытым.

Кроме того, закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» дополнен нормами, позволяющими фактически распространить на выборы отдельные элементы «особого порядка» голосования 1 июля (массовое досрочное голосование на пеньках, багажниках и т. д.). В статье 65 появился пункт 16 следующего содержания: «16. В целях создания условий для защиты здоровья избирателей, участников референдума при участии в голосовании, создания максимального удобства для реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав, права на участие в референдуме досрочное голосование избирателей, участников референдума на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме может проводиться в порядке и сроки, которые установлены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, до дня голосования, но не ранее чем за 10 дней до дня голосования».

Статья 66 дополнилась пунктом 18 следующего содержания: «18. В целях создания условий для защиты здоровья избирателей, участников референдума при участии в голосовании, создания максимального удобства для реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав, права на участие в референдуме голосование избирателей, участников референдума вне

1 Гликин К. Электронные подписи в поддержку кандидатов сдали в трех регионах // Ведомости // 2002. — 29 июля. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/07/29/835604-elektronnie-podpisi>

помещения для голосования, в том числе на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах), может проводиться в порядке и сроки, которые установлены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, в том числе досрочно, но не ранее чем за семь дней до дня голосования».

На этом основании Центризбирком РФ принял Постановление от 24 июля 2020 №260/1916-7 «О Порядке досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 года». Согласно этому Порядку, формы организации голосования, указанные в нем, применяются по решению комиссии, организующей выборы, референдум, а при совмещении выборов, референдума — по решению комиссии, организующей проведение выборов, референдума более высокого уровня. Само досрочное голосование в соответствии с предусмотренными формами организации голосования проводится в течение двух дней, предшествующих дню голосования, с 8 до 20 часов по местному времени.

Все это выдается за заботу о защите здоровья избирателей и для «создания максимального удобства». При этом сами изменения порядка голосования вносятся уже в ходе идущей избирательной кампании, что представляется недопустимым (закон № 154 дал Центризбиркому устанавливать такой порядок, но там ничего не сказано о возможности нарушения принципа неизменности норм закона, по которому идут выборы, уже в ходе избирательной кампании). Однако, если голосование действительно наносит вред здоровью избирателей, то почему тогда не применяется закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ, позволяющий отложить выборы. Честная процедура голосования и возможности общественного контроля, очевидно, не менее важны абстрактных мер для «создания максимального удобства». Массовое многодневное голосование, очевидно, не позволяют обеспечить эффективный контроль за соблюдением избирательных процедур, в чем мы могли убедиться при проведении общероссийского голосования 1 июля 2020.

Перед выборами был принят ряд еще менее значимых законов.

Федеральный закон от 27 февраля 2020 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в отношении выборов носит технический характер: из законов о выборах исключены положения, касающиеся прав партий, которые получили более 5%, но менее заградительного барьера (в связи с исчезновением таковых, введенных при президенте Д.А. Медведеве — данная норма утратила смысл с сентября 2013 года).

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого со-

зыка и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел продление на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках (ЦИУ), начатого в 2019 году. При этом, в отличие от выборов 2019 года, возможность создания ЦИУ допускается не только в Москве, но и в других субъектах РФ. Они могут использоваться для голосования не только на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы и выборах глав регионов, но и на выборах законодательных органов субъектов РФ. Заявление на голосование может быть подано через портал ЕПГУ, МФЦ, ТИК и УИК.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» предусмотрел продолжение в Москве эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования — оно может применяться на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимых в 2020–2021 годах.

5. ОТДЕЛЬНЫЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

В своем докладе движение «Голос» довольно подробно перечислило конкретные элементы правового регулирования предстоящих выборов в отдельных регионах¹.

В частности, в докладе справедливо отмечено, что, как и ранее, в большинстве регионов последняя редакция закона, регулирующего выборы, принята менее чем за месяц до их назначения (в 29 из 52 кампаний), что осложнило для кандидатов и партий подготовку к выборам. Правда, в этот раз последние изменения в сам Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» были внесены 23 мая 2020 года. И в ряде регионов действительно последняя правка законов была связана с приведением их в соответствие с новыми нормами федерального законодательства. Однако в некоторых регионах последняя правка была сделана с иными целями. Примером могут служить изменения, внесенные 20 мая 2020 года в закон Иркутской области «О выборах губернатора Иркутской области»: они за три недели до начала избирательной кампании ввели возможность самовыдвижения, однако не учли вступившие в силу три дня спустя нормы федерального закона, касающиеся сбора подписей избирателей (в том числе за самовыдвиженцев).

В ряде региональных законов неоправданно сокращается реальная продолжительность избирательной кампании за счет установления поздних сроков начала выдвижения кандидатов. Это проблема, которая присутствует регулярно. В то же время сомнительно, чтобы и эти вещи нужно было унифицировать на федеральном уровне. Кроме того, часто неоправданно сокращаются сроки выдвижения кандидатов и партийных списков. Так, выдвижение кандидатов и/или списков на выборах главы Чувашской Республики могло начинаться только через 12 дней после публикации решения о назначении выборов, на выборах Госсовета Республики Коми и городской думы Нижнего Новгорода — через 13 дней, на выборах Законодательного собрания Калужской области — через 14 дней, думы города Костромы — через 16 дней, Ростовской-на-Дону городской думы — через 17 дней, Белгородской областной думы — через 18 дней, Костромской областной думы (а также кандидатов на выборах думы го-

1 Правовые особенности выборов 13 сентября 2020 года. Режим доступа: <https://www.golosinfo.org/articles/144538>

рода Томска) — через 19 дней, губернатора Ростовской области — через 20 дней. В результате кандидаты и партии не могли осуществлять выдвижение в течение двух–трех недель после объявления выборов.

В некоторых случаях искусственно отодвигается срок представления документов о выдвижении. В законе Республике Коми о выборах главы республики осуществлять выдвижение разрешено после официального опубликования решения о назначении выборов (в данной кампании — с 11 июня), но заявление выдвинутого лица о согласии баллотироваться могло быть подано в Избирательную комиссию Республики Коми не ранее, чем за 80 дней до дня голосования, то есть не ранее 24 июня.

Если же оценивать срок от начала выдвижения до представления документов на регистрацию, то среди выборов глав регионов наиболее жесткие сроки (30 дней) установлены в Чувашской Республике, Брянской, Ростовской и Тамбовской областях. Среди выборов региональных парламентов наиболее жесткий срок (30 дней) — в Челябинской области, среди муниципальных выборов — в Нижнем Новгороде и Ростове-на-Дону (20 дней).

Что касается правил проведения выборов глав регионов, то, помимо увеличения числа случаев разрешения самовыдвижения (в пользу действующих врио), никаких существенных изменений не произошло.

Ни в одном регионе не был снижен по сравнению с предыдущими выборами размер муниципального фильтра. Фильтр этот почти везде, кроме городов федерального значения (в данной кампании это Севастополь), а также в регионах без поселений (в данной кампании таких нет), «трехслойный», то есть:

1) от 5% до 10% от общего числа муниципальных депутатов и избранных на выборах глав;

2) в числе этих подписей должен быть определенный процент от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, а также избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов (также от 5% до 10%); данного требования нет только в городах федерального значения и регионах, где полностью ликвидированы муниципальные образования поселенческого уровня (в нынешней кампании это Севастополь);

3) кандидат должен получить подписи в не менее, чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов региона (то есть хотя бы одна подпись из района, чтобы данный район попал в статистику для кандидата).

Региональные законы определяют только два параметра из этих трех — процент от числа всех муниципальных депутатов и глав плюс процент от числа депутатов и глав муниципальных образований верхнего уровня (т.е. муниципальных районов и городских округов) в пределах рамок, установленных федеральным законом.

Фильтр на уровне 5% на выборах 2020 действует только в четырех регионах из 18 (Республика Татарстан, Иркутская, Калужская и Ростовская области), а в

четырёх регионах (Республика Коми, Камчатский край, Краснодарский край и Севастополь) фильтр установлен на максимально возможном уровне в 10%. Кроме того, в двух регионах (Чувашская Республика и Ленинградская область) требуется 10% от числа депутатов и глав муниципальных образований верхнего уровня. При этом в Краснодарском крае с огромным населением и большим числом муниципальных образований требование 10% приводит к явно чрезмерному абсолютному числу подписей — 776 подписей всех депутатов и 123 подписи депутатов верхнего уровня.

Что касается абсолютного числа подписей, то число подписей депутатов верхнего уровня изменилось мало, а общее число подписей в ряде регионов существенно снизилось, что связано с укрупнением муниципальных образований и сокращением депутатского корпуса: в Чувашской Республике — с 287 до 263, в Пермском крае — с 234 до 102, в Архангельской области — с 220 до 189, в Брянской области — с 239 до 215, в Костромской области — со 159 до 114, в Ростовской области — с 257 до 228, в Смоленской области — с 221 до 140, в Тамбовской области — с 221 до 183, в Севастополе — с 12 до 9.

Требуемая доля подписей избирателей в регионах, где есть самовыдвижение: в Чувашской Республике и Иркутской области — 0,5%, в Республике Коми и Пермском крае — 1%, а в Камчатском крае — 2%.

На выборах региональных парламентов с мая 2014 года федеральным законодательством установлен максимальный барьер в 5%. За это время ни один регион не пожелал сделать барьер ниже.

Что касается методики распределения мандатов, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел еще в прошлом цикле. В этой кампании наиболее простой и справедливый метод естественной квоты (Хэйра-Нимейера, или метод наибольших остатков) не используется ни в одном регионе. В 8 регионах выбрали «тюменский метод» (модифицированный метод делителей Империаля), который заключается в том, что сначала каждому списку, допущенному к распределению мандатов, предоставляется один мандат, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Империаля. Этот метод таким образом гарантирует получение каждым списком, преодолевшим заградительный барьер, не менее одного мандата. По результатам он похож на метод д'Ондта и часто (хотя и не всегда) дает преимущество партии-лидеру по сравнению с методом Хэйра-Нимейера.

В трех регионах оставлен метод делителей Империаля, который дает явные преимущества партии-лидеру (обычно один-два дополнительных мандата).

Распределение мандатов и территориальная структура партийных списков на выборах региональных парламентов 13.09.2020

Регион	Метод распределения мандатов	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
			центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Республика Коми	Имперали	8–15	1–3	3–5	25	78
Белгородская область	Тюменский	6–12	1–3	3–5	19	63
Воронежская область	Тюменский	14–28	1–3	не менее 3	43	87
Калужская область	Тюменский	10–20	1–3	4–6	41	123
Костромская область	Имперали	3–5	—	3–5	10	25
Курганская область	Имперали	9–17	—	3–10	27	170
Магаданская область	Тюменский	6–10	1–3	3–6	19	63
Новосибирская область	Тюменский	19–38	1–3	2–4	39	155
Рязанская область	Тюменский	15–20	1–3	3–4	46	83
Челябинская область	Тюменский	15–30	1–3	2–4	31	120
Ямало-Ненецкий АО	Тюменский	6–11	—	3–5	18	55

Разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех 11 регионах. Необходимо отметить, что в большинстве регионов выбран наиболее жесткий его вариант: группы привязаны к конкретным одномандатным округам, и их запрещено объединять. Иными словами, списки должны разбиваться на большое число групп. Такие жесткие правила разбиения приводят к эффекту, противоположному тому, который декларируется: территориальное представительство искажается — одни территории получают избыток мандатов, другие же мандатов не получают. Увеличивается и чувствительность результатов выборов (то есть состава депутатского корпуса) к ошибкам при подсчете голосов и фальсификациям. В результате стимулируется не столько борьба кандидатов, сколько борьба административных ресурсов территорий. Именно поэтому эксперты неоднократно выступали за создание внутри списков небольшого числа крупных групп, границы которых включали бы разные муниципальные образования, что снижало бы роль манипуляций и риски неравномерной представленности территорий. Кроме того, это

является дополнительным обременением для партий, которые имеют небольшие шансы на преодоление заградительного барьера и вряд ли могут получить большое число мандатов. Они вынуждены искать большое число кандидатов, не имеющих никаких шансов и мотивов к участию в кампании, что, по сути, является дополнительным финансовым и организационным цензом.

Стоит отметить, что в большинстве регионов минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу (исключениями являются Костромская область, где эти числа равны, и Белгородская область, где минимальное число кандидатов меньше). В наибольшей степени здесь отличились законодатели Калужской и Рязанской областей, заставившие партии включать в список в 2,1 и 2,3 раза больше кандидатов, чем распределяется мандатов (за счет требования включать в каждую группу не менее трех или четырех кандидатов). В реальности отношение еще выше, поскольку серьезные партии стремятся разбить список на максимальное число групп, чтобы охватить все территории; таким образом, в Калужской области им придется включать в список в четыре раза больше кандидатов, чем замещается мандатов.

Исключениями из этой сверхжесткой схемы являются четыре региона. В Республике Коми и Новосибирской области законы разрешают объединять в одну группу территории двух граничащих между собой одномандатных округов, что позволяет партиям разбивать список на не столь большое число групп, но при этом группы могут охватывать все территорию региона. Кроме того, партии могут самостоятельно выбирать пары округов, удобные для них.

В Белгородской области, где как по одномандатным округам, так и по партийным спискам избираются по 25 депутатов, для формирования групп территория области должна быть разделена на 12 частей, которые должны быть примерно равны по числу зарегистрированных избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более, чем на 10% (для того чтобы не разрезать муниципальные образования, отклонение может быть увеличено до 20%). В результате областной избирательной комиссии пришлось один одномандатный округ разделить между двумя частями. Остальные части образованы из двух одномандатных округов.

В Костромской области, где число списочных мандатов сокращено до 10, а число одномандатных округов увеличено до 25, решено разделить территорию на 5 частей — по 5 одномандатных округов в каждой. Здесь, как и в Белгородской области, схема жесткая: избирательное объединение вправе выбрать любые из частей, но не вправе объединять либо разъединять их.

Ранее редкостью были случаи, когда списки требовалось полностью разбить на территориальные группы — без общерегиональной части. В нынешней кампании такое решение приняли сразу в трех регионах — Костромской, Курганской области и Ямало-Ненецком АО. Общерегиональная часть, с одной стороны, позволяет избраться лидеру регионального отделения партии, что

важно для оппозиционных партий; с другой стороны, она стимулирует технологию «паровозов». Однако там, где у «Единой России» нет явных «паровозов», у нее возникает соблазн установить правила, невыгодные оппозиции.

В отношении предельных размеров избирательных фондов заметно разнообразие. Предельный размер для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 16,3 руб. в Белгородской области до 287 руб. в Калужской области, а средний предельный размер для кандидата по мажоритарному округу в пересчете на одного избирателя — от 30,5 руб. в Белгородской области до 583 руб. в Магаданской области.

Что касается выборов советов региональных центров с применением пропорциональной составляющей, то таких кампаний на этот раз 13 из 22.

Везде действует императивная норма про 5%-й заградительный барьер (с чем в теории могут быть проблемы там, где распределяется всего 10 мандатов, если вдруг представить ситуацию с более чем 10 списками, преодолевающими барьер.)

Наиболее простой и справедливый метод распределения мандатов Хэйра-Нимейера сохранился в Казани. В семи региональных центрах предусмотрен тюменский метод, а в шести — метод делителей Империаля.

Разделение партийных списков на территориальные группы обязательно в 12 региональных центрах из 14, где применяется смешанная система, при этом во всех случаях разбиение навязано региональным законом. Только в Казани такого разбиения нет, а в Иваново партиям дано право решать, разбивать список или нет.

На муниципальных выборах, а тем более в городских округах, где небольшие расстояния, компактное население и достаточно однородный электорат, разбиение списков на большое число групп имеет больше отрицательных, чем положительных качеств. В особенности отрицательные моменты могут проявляться при небольшом числе избирателей, когда на распределение мандатов могут оказывать влияние как фальсификации, так и иные факторы (подкуп, сознательный срыв явки на территории), в том числе случайные (таким фактором может быть даже коммунальная авария в одном из домов). Однако региональные законодатели уже в течение длительного времени навязывают разбиение списков на выборах в городских округах. При этом нормы, касающиеся разделения списка на группы, на муниципальных выборах обычно столь же жесткие, как и на региональных, а иногда и более жесткие.

В период, когда списочная и мажоритарная части были повсеместно равны или примерно равны, преобладало правило, по которому территориальные группы привязывались к одномандатным округам. Иными словами, число групп соответствовало как числу одномандатных округов, так и числу мандатов, распределяемых по единому округу. Такой вариант мы не считаем оптимальным, но в нем по крайней мере была определенная логика. Теперь же, ког-

да число списочных мандатов во многих городах стало значительно меньше числа одномандатных округов, привязка территориальных групп к одномандатным округам становится просто абсурдной. Тем не менее она сохранилась в Краснодаре, Иваново, Калуге и Орле.

В других регионах пошли по пути сокращения числа территориальных групп. В Смоленске и Воронеже группы должны объединять два одномандатных округа, в Ростове-на-Дону и Томске — три, в Ижевске — пять. Во всех этих случаях территории, соответствующие группам, определяются избирательной комиссией, организующей выборы.

В этих городах, как и в случаях жесткой привязки групп к одномандатным округам, партии могут разбивать свой список на меньшее число групп, чем число установленных территорий, но при этом не могут ни объединять установленные территории, ни разъединять их. Иными словами, если партия сокращает число групп в списке, ее группы не будут охватывать всю территорию города.

Исключений из этого правила на данных выборах только два — Сыктывкар и Тамбов. При этом в законе Тамбовской области сказано: *«Территориальные группы списка кандидатов должны охватывать всю территорию муниципального образования. Если число территориальных групп меньше числа частей территории муниципального образования, избирательное объединение вправе объединять по две граничащие между собой части территории муниципального образования, которым будут соответствовать территориальные группы кандидатов»* (здесь территории соответствуют одномандатным округам). В законе республики Коми партии более свободны в выборе: *«Каждая из территориальных групп должна соответствовать территории одного либо двух одномандатных избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования, граничащих между собой».*

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. Стоит отметить, что в 8 городах (Сыктывкар, Краснодар, Калуга, Орел, Смоленск, Тамбов, Томск, Чебоксары) минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу. В реальности там, где жесткая привязка групп (как отмечалось выше, ее нет только в Сыктывкаре и Тамбове), отношение еще выше, поскольку серьезные партии стремятся охватить группами все территории.

Распределение мандатов и территориальная структура партийных списков на выборах советов региональных центров 13.09.2020

Город	Метод распределения мандатов	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
			центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Сыктывкар	Имперали	8–15	1–3	2–3	17	48
Казань	Хэйра-Нимейера	нет	нет	нет		
Ижевск	Имперали	3–5	1–5	1–5	4	30
Чебоксары	Имперали	11–21	1–3	2–3	23	66
Краснодар	Тюменский	13–39	1–3	1–3	14	120
Воронеж	Имперали	6–12	1–3	1–2	10	27
Иваново	Тюменский	10–20	1–3	1–4	11 (5)*	83 (30)*
Калуга	Тюменский	13–25	1–3	1–3	14	78
Оренбург	Тюменский	10–20	—	2–5	20	100
Орёл	Имперали	14–28	3–4	1–2	17	60
Ростов-на-Дону	Тюменский	5–10	—	2–3	10	30
Смоленск	Тюменский	5–10	1–3	3–5	16	53
Тамбов	Тюменский	9–18	3	3	30	57
Томск	Тюменский	5–9	1–3	2–5	11	48

* В скобках — максимальное и минимальное число кандидатов, если список не разбивается на территориальные группы.

Подготовлено экспертной группой под руководством А.В. Кынева

**ПРОДОЛЖЕНИЕ НОВОЙ ДЕПАРТИЗАЦИИ И КАРАНТИННЫЙ
ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ
ОБЩИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 13 СЕНТЯБРЯ 2020 ГОДА**

Ответственный за выпуск — Михаил Ледовский

Дизайн — Мария Ратинова

Верстка — Ксения Бибо

Подготовлено к использованию 10.08.2020

Фонд «Либеральная миссия»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56

Факс: (495) 623 28 58