



Совместный доклад экспертов движения «Голос» и фонда «Либеральная миссия»

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД  
Политико-правовые особенности  
региональных и местных выборов  
19 сентября 2021 года**

Москва, 14 июля 2021 г.

## Оглавление

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Ключевые выводы</b>                                                             | <b>3</b>  |
| <b>Введение</b>                                                                    | <b>6</b>  |
| <b>1. Выборы, назначенные на 19 сентября 2021 года</b>                             | <b>12</b> |
| <b>2. Особенности назначения выборов</b>                                           | <b>17</b> |
| <b>3. Правовые параметры выборов глав регионов</b>                                 | <b>21</b> |
| <b>4. Правовые параметры выборов региональных парламентов</b>                      | <b>23</b> |
| <b>5. Правовые параметры выборов представительных органов региональных центров</b> | <b>38</b> |

## Ключевые выводы

1. Большинство региональных выборов назначены в наиболее поздние допускаемые законом дни. В ряде регионов ситуация усугубилась поздним (хотя и в рамках закона) опубликованием решения о назначении выборов. Такое затягивание процесса формального назначения выборов особенно невыгодно тем партиям и кандидатам, которые вынуждены собирать подписи, поскольку в этом случае каждый день на счету. Нельзя не видеть в этом закономерности и сознательных действий, направленных против данных партий и кандидатов.
2. Из 59 наиболее значимых региональных и местных избирательных кампаний в 50 (85%) окончательная редакция закона, регулирующего выборы, принята менее чем за 30 дней до начала кампании, что затрудняет подготовку к выборам для кандидатов и партий, не имеющих инсайдерской информации о законодательных планах власти. Во многом это было связано с поздним принятием изменений в избирательное законодательство на федеральном уровне. В то же время в некоторых регионах в ходе последней правки вносились изменения, не связанные с необходимостью учесть последние новеллы федерального законодательства. Так, в четырех регионах в последний момент были изменены «потолки» избирательных фондов, в Санкт-Петербурге – правила разбиения списка на группы, в Ленинградской области – число кандидатов в центральной части списка, в трех регионах появилась возможность сбора подписей через портал «Госуслуг».
3. Ротация губернаторов в 2021 году возвращается к пиковым показателям 2017-2019 годов, когда наблюдался пик назначения губернаторов-технократов (спад произошел в 2020 году на фоне связанных с пандемией коронавируса рисков и неопределенностей). Уже на этапе назначения выборов, которые пройдут осенью 2021 года, из девяти прямых выборов и трех выборов глав регионов депутатами федеральный центр сам заменил восемь руководителей на новых временно исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление составляет 67%). Таким образом, продолжается тенденция высокой сменяемости глав регионов, но не в результате выборов, а чисто административным путем. При этом сохраняется тренд на назначение губернаторами политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить (в шести из восьми регионов, где назначены новые временно исполняющие обязанности, ими стали фактические «варяги»).

4. Основные параметры губернаторских выборов в тех регионах, где они проходят в 2021 году, не изменились. Все пожелания о снижении муниципального фильтра, в том числе председателя ЦИК, остались не реализованными. На этих выборах минимальный фильтр в 5% установлен только в Белгородской области (где он был таким и прежде), в четырех регионах фильтр составляет 7% и в четырех – выше 7%. При этом в абсолютном выражении количество подписей в ряде регионов снизилось, что свидетельствует о сокращении муниципального депутатского корпуса. Так, в Мордовии число подписей всех депутатов снизилось с 230 до 184, в Белгородской области – со 150 до 106, в Тверской области – с 247 до 175, в Ульяновской области – со 170 до 141.
5. Продолжается департизация выборов. На выборах региональных парламентов в шести регионах существенно сокращена доля пропорциональной составляющей. Полностью пропорциональная система на региональных выборах используется только в трех кавказских регионах «электоральной аномалии» – Дагестане, Ингушетии и Чечне. На выборах представительных органов региональных центров в двух городах (Нальчике и Грозном) система полностью пропорциональная, и в двух (Калининграде и Саратове) – полностью мажоритарная. В остальных семи городах система смешанная, при этом в пяти списочная и мажоритарная составляющие равны или примерно равны, а в двух (Перми и Ставрополе) мажоритарная часть доминирует. Одновременно продолжается тенденция по сокращению депутатского корпуса. В пяти регионах заметно сокращено число депутатов региональных парламентов. Сокращение доли пропорциональной составляющей приводит к усилению диспропорций в партийном представительстве, обычно в пользу партии-лидера, а сокращение числа депутатов снижает уровень представительности регионального парламента. Продолжение этих тенденций на региональных и местных выборах РФ пропорциональной составляющей неизбежно будет вести не просто к дальнейшему уменьшению влияния политических партий, но и к дальнейшему сокращению их числа, так станет невозможно получать льготу для регистрации кандидатов на выборах более высокого уровня.
6. Расширяется использование метода делителей Имперали, который не может считаться методом пропорционального распределения мандатов. Этот метод дает явное преимущество партии-лидеру. В этот раз он будет использоваться в 13 регионах из 39, где 19 сентября 2021 года проходят значимые региональные и местные выборы. Таким образом, после выборов 19 сентября 2021 наиболее простой и справедливый метод естественной квоты (Хэйра-Нимейера или метод наибольших остатков) останется всего в трех регионах из 85: Ингушетии,

Татарстане и Чеченской Республике (все они относятся к зоне «электоральных аномалий»).

7. В большинстве регионов законы неоправданно требуют от партий разбивать их списки на большое число территориальных групп, что обычно ведет к территориальным диспропорциям. Кроме того, законы требуют от партий включать в списки большое число кандидатов, у большинства из которых нет шансов на прохождение в представительный орган. Иногда минимальное число кандидатов в списке может быть в разы больше числа мандатов, распределяемых по пропорциональной системе.
8. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов в расчете на одного избирателя различаются в регионах на несколько порядков: от 57,7 руб. на одного избирателя до 404 руб. на губернаторских выборах, от 15,1 руб. до 459 руб. для партий и от 17,9 до 1052 руб. для кандидатов на региональных выборах. Это свидетельствует о том, что до сих пор не выработано каких-либо внятных критериев для установления этих важных норм, и решения принимаются из вкусовых или конъюнктурных соображений.
9. На основных выборах региональных парламентов 2021 года возможность собирать подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и партий с помощью портала «Госуслуг» предусмотрена в законах десяти регионов. При этом в Оренбургской области максимальная доля таких подписей составляет всего 15%, в Тверской – 25%, в остальных регионах – 50%.
10. На всех выборах региональных парламентов и муниципальных выборах в региональных центрах число партий, имеющих регистрационную льготу (освобожденных от сбора подписей избирателей), значительно меньше, чем число партий, имеющих такую льготу на выборах в Государственную думу. Во многих регионах льготу имеют только четыре парламентские партии (Мордовия, Камчатский край, Амурская, Курская, Нижегородская, Самарская, Тюменская области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа). Больше всего льготников (10) в Московской области. В остальных регионах льготу имеют от пяти до восьми партий.

## Введение

Региональные и местные выборы, назначенные на 19 сентября 2021 года, продолжают тренд на нормативное снижение роли и значения политических партий, выражающийся в сокращении применения на выборах представительных органов власти пропорциональной составляющей (выборов по партийным спискам). Курс на системное ослабление политических партий впервые обозначился после региональных выборов сентября 2013 года, на которых успеха добились ряд представителей новых партий и новых кандидатов. После относительной либерализации партийного законодательства весной 2012 года постепенно наряду с откровенно политтехнологическими «фейковыми» партиями стали появляться реальные новые проекты и лидеры, в регионах начался уход представителей местных элит (ранее до декабря 2011 года вынужденно ограниченного сотрудничества с немногими разрешенными партиями) в новые проекты, а влияние всех «старых» партий стало ослабевать. В результате началась новая волна зачисток и борьбы уже с новыми проектами, однако они все равно стали добиваться успеха. Та же «Гражданская платформа» во главе с Михаилом Прохоровым во многом строилась из бывших членов ЛДПР и «Единой России».

***Ответом на данный процесс появления в 2012-2013 годах новых партий и новых лидеров и стало стремление уменьшить роль партий как таковую*** (таким образом, под удар попали одновременно как уже крайне ослабленные к этому времени в результате давления «старые» партии, так и новые). ***Выразилось это в принятии 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 Андрея Клишаса), снизившего 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 (а затем и в 2019) прошли уже по полностью мажоритарной системе. Также данный закон полностью отменил введенные при Дмитрие 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). 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 административных центров регионов 14 сентября 2014 года из 20 региональных центров смешанная система осталась только в шести городах, четырнадцать 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 точнее контрреформа), главным содержанием которой стало право регионов отменять прямые выборы мэров без согласия самих муниципалитетов. Крупным городам было предложено заменять выборы городских советов населением на делегирование от советов внутригородских районов (это произошло в Самаре, Челябинске и Махачкале). Эти нормы содержал Федеральный 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 навязывать органам МСУ порядок их формирования, включая отмену прямых выборов мэров, прямых выборов депутатов районных и городских советов. На выборах депутатов Госдумы 2016 года было решено вернуться к смешанной системе (225 депутатов по округам и 225 по партийным спискам).

В результате «старые системные партии» (существовавшие до 2011 года) оказались под двойным ударом. С одной стороны, власть 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 и на выборах Госдумы 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 сверхлояльности старых партий в ходе украинского кризиса 2014 года 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 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», направленный против новых партий, который вновь обязал большинство**

**партий и их кандидатов собирать подписи избирателей.** Само число подписей для одномандатников 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.

Кроме того, в отдельных субъектах РФ льготы на выборах региональных парламентов имели три категории партий:

- 1) набравшие не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах;
- 2) списки которых по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного региона были допущены к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном случае;
- 3) 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 нигде в регионах, помимо Москвы, в период 2014–2018 годов 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. **Однако, на уровне ниже регионального центра процесс отмены ранее введенных выборов по партспискам продолжился.** 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.

Это 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 9 сентября 2018 года в трех регионах впервые с 2007 года первое место по партийным спискам заняла иная партия, а не «Единая Россия»: в Хакасии, Иркутской и Ульяновской областях (во всех трех регионах победила КПРФ). Еще в двух регионах «Единая Россия» победила на выборах депутатов Заксобраний по партспискам с минимальным перевесом: в Забайкальском крае и Владимирской области ей удалось сохранить лидерство, но она получила менее 30% голосов. В четырех регионах дело дошло до вторых туров выборов губернаторов (Хакасия, Приморский и Хабаровский края, Владимирская область).

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, победивших вопреки согласованным в центре кандидатам. В частности, 12 декабря 2019 года ушел в отставку «по собственному желанию» губернатор Иркутской области от КПРФ Сергей Левченко, в 2015 году победивший на выборах кандидата «Единой России» врио губернатора Сергея Ероценко. 9 июля 2020 был задержан один из самых популярных российских губернаторов – глава Хабаровского края Сергей Фургал (в 2018 как кандидат ЛДПР во втором туре выборов с 69% победил кандидата «Единой России», предыдущего губернатора Вячеслава Шпорта).

Одновременно власти вновь вспомнили о «законе Клишаса» сентября 2013 года, ***начав с 2019 года вновь сокращать долю депутатов по партспискам на выборах заксобраний в наиболее сложных для власти регионах до трети или четверти, и снова отменяя смешанную систему на муниципальных выборах в региональных центрах.***

На выборах региональных парламентов 8 сентября 2019 года в четырех регионах с потенциально наиболее высоким уровнем протестного голосования (Хабаровский край, республики Алтай и Марий Эл, Тульская область) произошли

однотипные изменения по уменьшению доли депутатов, избираемых от политических партий (что явно связано со снижением результатов «Единой России» на выборах 9 сентября 2018 года в первую очередь при голосовании за партийные списки). Из 21 регионального центра, где 8 сентября 2019 года избирали горсоветы, в 13 выборы проходили по полностью мажоритарной системе, то есть смешанная система была отменена.

Из выборов 11 региональных парламентов, прошедших 13 сентября 2020 года, применить «закон Клишаса» и радикально снизить долю депутатов по партийным спискам решила Костромская область. На выборах представительных органов региональных центров 2020 года они проходили в тех же городах, что и в 2015 году – 22 города и еще в двух избирались советы внутригородских районов, которые затем должны были выбрать городские парламенты (Самара и Махачкала). Из данных 22 городов на полностью мажоритарную систему перешли восемь региональных центров (Астрахань, Владимир, Кострома, Липецк, Магадан, Нижний Новгород, Новосибирск, Ульяновск), в 14 сохранилась смешанная система. В девяти из этих 14 городов мажоритарная часть теперь существенно преобладает. Только в пяти из 22 административных центров (Сыктывкар, Казань, Чебоксары, Оренбург, Тамбов) соотношение списочной и мажоритарной частей осталось равным или примерно равным.

***Одновременно по политтехнологическим причинам происходило увеличение дистанцирования кандидатов на выборах от «Единой России», как на выборах глав регионов, так и на выборах региональных парламентов.*** Это происходит обычно или там, где сильны протестные настроения, или где врио губернатора представляет иные партии, и пытался через самовыдвижение расширить свою электоральную базу.

***Список регионов, где в 2019-2020 годах доля депутатов, избираемых по партийным спискам, была существенно сокращена, к выборам 19 сентября 2021 года увеличился еще на шесть:*** долю пропорциональной составляющей резко снизили в Приморском крае, Амурской, Кировской, Липецкой, Мурманской, Новгородской областях. При этом в Амурской, Кировской и Липецкой областях одновременно произошло сокращение общей численности депутатского корпуса. В Астраханской области и Псковской области формальное соотношение пропорциональной и мажоритарной частей осталось равным, однако резко снизили саму численность депутатов (в Астраханской области с 58 до 44, в Псковской области с 44 до 26). Можно говорить о том, что политика на снижение роли партий стала дополняться и стремлением снизить также общую роль и влияние представительных органов. Теперь в Псковской области в результате данной антидемократической реформы будет самый

малочисленный региональный парламент из всех «ненациональных» регионов (за исключением имеющих незначительное число жителей Ненецкого и Чукотского АО и Еврейской автономной области): уменьшение общего числа депутатов одновременно ведет и к увеличению размеров избирательных округов, что снижает возможности избрания в них кандидатов, не имеющих больших организационных и/или финансовых ресурсов, при этом уменьшение числа мандатов, распределяемых по партийным спискам, неизбежно будет вести к увеличению искажений и диспропорций при данном распределении.

Из 11 горсоветов административных центров регионов, которые будут избираться 19 сентября 2021 года, полностью отменили партийные списки в Саратове и Калининграде. Только в двух административных центрах регионов Северного Кавказа (Нальчике и Грозном) осталась полностью пропорциональная система, в остальных семи городах система смешанная, при этом в Перми и Ставрополе, хотя партсписки и остались, мажоритарная часть доминирует (оба города ввели такое соотношение еще в прошлом цикле, когда только обозначилась тенденция сокращать списочную часть, но не отказываться от нее совсем).

## 1. Выборы, назначенные на 19 сентября 2021 года

По данным ЦИК на 9 июля 2021 года, на 19 сентября 2021 года назначены 4370 кампаний выборов и референдумов, в том числе выборы депутатов Государственной думы, девять выборов глав регионов населением (еще в трех регионах новые главы будут избраны депутатами), 39 основных выборов региональных парламентов, 11 выборов представительных органов региональных центров.

Помимо выборов в региональных центрах, назначены выборы глав 571 муниципального образования (среди них почти нет глав городских округов, только Рыбинск Ярославской области, Зима Иркутской области, а также Певек, Эгвекинот и Провиденский Чукотского АО) и основные выборы представительных органов 2430 муниципальных образований. Из них в 42 используется полностью пропорциональная система (только в Кабардино-Балкарской, Чеченской республиках и Северной Осетии; в двух городских округах, 19 муниципальных районах, пяти городских поселениях и 16 сельских поселениях), и в 60 – смешанная система (в 15 городских округах, 25 муниципальных округах, 17 муниципальных районах и трех городских поселениях; городские округа: Железноводск, Кисловодск, Пятигорск Ставропольского края, Белогорск Амурской области, Борисоглебск Воронежской области, Анжеро-Судженск, Калтан, Ленинск-Кузнецкий, Новокузнецк, Полысаево, Тайга Кемеровской области, Лобня Московской области, Ливны и Мценск Орловской области, Сасово Рязанской области).

Данные о назначении наиболее значимых выборов (выборов региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления региональных центров) приведены в таблице 1.

**Таблица 1. Даты назначения выборов глав и законодательных органов регионов, глав и представительных органов административных центров регионов и принятия последних изменений в законах, регулирующих эти выборы**

| Избираемый орган (должностное лицо) | Дата               |                                            |                                       |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|
|                                     | назначения выборов | опубликования решения о назначении выборов | последнего изменения закона о выборах |
| Глава Республики Мордовия           | 15.06.2021         | 18.06.2021                                 | 08.06.2021                            |
| Глава Республики Тыва               | 18.06.2021         | 19.06.2021                                 | 28.05.2021                            |

|                                                    |            |            |            |
|----------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Глава Чеченской Республики                         | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 16.06.2021 |
| Губернатор Хабаровского края                       | 10.06.2021 | 11.06.2021 | 26.05.2021 |
| Губернатор Белгородской области                    | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 01.06.2021 |
| Губернатор Пензенской области                      | 11.06.2021 | 12.06.2021 | 11.06.2021 |
| Губернатор Тверской области                        | 18.06.2021 | 18.06.2021 | 28.05.2021 |
| Губернатор Тульской области                        | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 27.05.2021 |
| Губернатор Ульяновской области                     | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 18.06.2021 |
| Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея     | 18.06.2021 | 18.06.2021 | 07.06.2021 |
| Народное Собрание Республики Дагестан              | 18.06.2021 | 18.06.2021 | 30.04.2021 |
| Народное Собрание (Парламент) Республики Ингушетия | 15.06.2021 | 17.06.2021 | 02.04.2021 |
| Законодательное Собрание Республики Карелия        | 18.06.2021 | 18.06.2021 | 07.06.2021 |
| Государственное Собрание Республики Мордовия       | 15.06.2021 | 18.06.2021 | 08.06.2021 |
| Парламент Чеченской Республики                     | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 16.06.2021 |
| Государственный Совет Чувашской Республики         | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 20.05.2021 |
| Алтайское краевое Законодательное Собрание         | 18.06.2021 | 22.06.2021 | 01.06.2021 |
| Законодательное Собрание Камчатского края          | 16.06.2021 | 17.06.2021 | 08.06.2021 |
| Законодательное Собрание Красноярского края        | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 27.05.2021 |
| Законодательное Собрание Пермского края            | 17.06.2021 | 21.06.2021 | 07.06.2021 |
| Законодательное Собрание Приморского края          | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 28.05.2021 |
| Дума Ставропольского края                          | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 07.06.2021 |
| Законодательное Собрание Амурской области          | 15.06.2021 | 18.06.2021 | 28.05.2021 |
| Дума Астраханской области                          | 17.06.2021 | 22.06.2021 | 28.05.2021 |
| Законодательное Собрание Вологодской области       | 18.06.2021 | 22.06.2021 | 19.06.2021 |
| Калининградская областная Дума                     | 17.06.2021 | 19.06.2021 | 07.06.2021 |
| Законодательное Собрание Кировской области         | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 10.06.2021 |
| Курская областная Дума                             | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 27.05.2021 |
| Законодательное Собрание Ленинградской области     | 18.06.2021 | 21.06.2021 | 02.06.2021 |
| Липецкий областной Совет депутатов                 | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 10.06.2021 |
| Московская областная Дума                          | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 12.05.2021 |
| Мурманская областная Дума                          | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 09.06.2021 |
| Законодательное Собрание Нижегородской области     | 17.06.2021 | 21.06.2021 | 08.06.2021 |
| Новгородская областная Дума                        | 18.06.2021 | 21.06.2021 | 31.05.2021 |
| Законодательное Собрание Омской области            | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 28.05.2021 |
| Законодательное Собрание Оренбургской области      | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 13.05.2021 |
| Орловский областной Совет народных депутатов       | 18.06.2021 | 22.06.2021 | 07.06.2021 |

|                                                         |            |            |            |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Псковское областное Собрание депутатов                  | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 01.06.2021 |
| Самарская Губернская Дума                               | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 02.06.2021 |
| Законодательное Собрание Свердловской области           | 16.06.2021 | 19.06.2021 | 20.05.2021 |
| Тамбовская областная Дума                               | 18.06.2021 | 18.06.2021 | 31.05.2021 |
| Законодательное Собрание Тверской области               | 18.06.2021 | 23.06.2021 | 28.05.2021 |
| Законодательная Дума Томской области                    | 21.06.2021 | 22.06.2021 | 07.06.2021 |
| Тюменская областная Дума                                | 17.06.2021 | 18.06.2021 | 01.06.2021 |
| Законодательное Собрание Санкт-Петербурга               | 16.06.2021 | 21.06.2021 | 21.05.2021 |
| Законодательное Собрание Еврейской автономной области   | 18.06.2021 | 23.06.2021 | 25.05.2021 |
| Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры        | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 19.04.2021 |
| Дума Чукотского автономного округа                      | 16.06.2021 | 18.06.2021 | 01.06.2021 |
| Совет городского округа город Уфа                       | 30.06.2021 | 01.07.2021 | 28.05.2021 |
| Совет местного самоуправления городского округа Нальчик | 22.06.2021 | 26.06.2021 | 02.06.2021 |
| Петрозаводский городской Совет                          | 23.06.2021 | 25.06.2021 | 07.06.2021 |
| Совет депутатов городского округа Саранск               | 23.06.2021 | 25.06.2021 | 08.06.2021 |
| Совет депутатов города Грозного                         | 21.06.2021 | 22.06.2021 | 16.06.2021 |
| Пермская городская Дума                                 | 22.06.2021 | 25.06.2021 | 07.06.2021 |
| Ставропольская городская Дума                           | 28.06.2021 | 29.06.2021 | 07.06.2021 |
| Городской Совет депутатов Калининграда                  | 30.06.2021 | 30.06.2021 | 18.06.2021 |
| Кемеровский городской Совет народных депутатов          | 25.06.2021 | 29.06.2021 | 11.06.2021 |
| Саратовская городская Дума                              | 25.06.2021 | 29.06.2021 | 23.06.2021 |
| Дума города Ханты-Мансийска                             | 25.06.2021 | 30.06.2021 | 19.04.2021 |

Срок для назначения региональных выборов – за 90–100 дней до дня голосования, или с 10 по 20 июня. Но 19 и 20 июня были выходные дни, так что в эти дни региональные парламенты не собирались. Из 48 кампаний в 19 выборы были назначены в четверг 17 июня и 13 – в пятницу 18 июня, то есть две трети выборов назначены в два последних дня, не считая выходных. Ранее 17 июня были назначены 15 региональных выборов. А Законодательная дума Томской области не выполнила требования закона и не назначила свои перевыборы в отведенный законом срок, и выборы пришлось назначать Избирательной комиссии Томской области, поэтому они были назначены только 21 июня.

Муниципальные выборы должны были быть назначены за 80–90 дней до дня голосования, или с 20 по 30 июня. Здесь распределение более равномерное: из 11 выборов представительных органов региональных центров пять были назначены 21–23

июня, три – в пятницу 25 июня, одни – в понедельник 28 июня и два – в последний день 30 июня.

Еще более важна дата публикации решения о назначении выборов, поскольку именно с данной публикации официально начинается избирательная кампания. В современных условиях, при развитии электронных СМИ, нет никакой объективной причины публиковать данное решение (о котором неформально становится известно практически сразу) через разрешенные законом пять дней. Анализ данных из таблицы 1 показывает, что в шести случаях решение было опубликовано в тот же день, в 23 случаях – на следующий день (что вполне нормально) и еще в десяти случаях – через день (что уже следует воспринимать как искусственное затягивание). Но в семи случаях решение было опубликовано на третий день, в восьми – на четвертый и в пяти – на пятый, и тут никаких иных причин, кроме стремления искусственно затянуть начало избирательной кампании, не усматривается.

***Такое затягивание процесса формального назначения выборов особенно невыгодно тем партиям и кандидатам, которые вынуждены собирать подписи, поскольку в этом случае каждый день на счету. Нельзя не видеть в этом закономерности и сознательных действий, направленных против данных партий и кандидатов.***

Стоит отметить традиционное негативное явление, – внесение изменений в законы незадолго до начала избирательной кампании, что, очевидно, создает дополнительные сложности для участников избирательного процесса (в первую очередь оппозиции). Как видно из таблицы 1, из 59 кампаний в 50 (85%) окончательная редакция закона была принята менее чем за 30 дней до начала кампании.

Правда, в этот раз последние изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены 4 июня 2021 года. И в ряде регионов действительно последняя правка законов была связана с приведением их в соответствие с новеллами федерального законодательства. При этом зачастую в конце мая и начале июня вводились нормы, которые были внесены в федеральное законодательство еще в марте и апреле. Впрочем, в ряде регионов эти нормы (как и нормы, внесенные в федеральный закон в июне) в региональные законы не стали вносить, резонно полагая, что они и так имеют прямое действие.

В то же время в некоторых регионах в ходе последней правки вносились изменения, не связанные с необходимостью учесть последние новеллы федерального законодательства. Так, в Чувашской Республике, Нижегородской области, Алтайском и

Красноярском краях менее чем за месяц до начала кампании изменены «потолки» избирательных фондов. В Санкт-Петербурге за месяц до начала кампании изменены правила разбиения списка на группы; в Ленинградской области менее чем за три недели до начала кампании изменено число кандидатов в центральной части списка. В Чувашской Республике, Ленинградской и Самарской областях возможность сбора подписей через портал «Госуслуг» введена менее чем за месяц до начала кампании (хотя соответствующий федеральный закон был принят за год до этого).

## 2. Особенности назначения выборов

***В сентябре 2021 года проходят прямые выборы девяти глав российских регионов, и еще в трех главы будут избраны депутатами (Карачаево-Черкесская Республика, Дагестан и Северная Осетия). Итого в 12 регионах начнется новый срок полномочий губернаторов.***

В 2021 году должны были завершиться полномочия девяти глав регионов, избранных в 2016 году (семь избирателями и два депутатами – КЧР и Северная Осетия – Алания), однако из этих девяти регионов в двух главы сменились досрочно в 2017–2020 годах (Забайкальский край и Республика Коми), поэтому первоначально в сентябре 2021 ожидалось «плановые» выборы лишь в семи регионах (в пяти – населением и в двух – депутатами).

Однако к этому списку добавились Республики Дагестан и Мордовия, Хабаровский край, Белгородская и Пензенская области.

9 июля 2020 года был задержан один из самых популярных российских губернаторов – глава Хабаровского края Сергей Фургал (в 2018 году как кандидат ЛДПР во втором туре выборов с 69% он победил кандидата «Единой России», предыдущего губернатора Вячеслава Шпорта), против которого было выдвинуто спорное обвинение про якобы причастность к заказным убийствам, происходившим почти 20 лет назад, в начале 2000-х. В ответ в Хабаровске начались массовые протесты, наиболее активно проходившие в июле-августе 2021 года (несколько сот человек ежедневно, и большие акции до 40-50 тысяч человек по субботам). В подобных условиях новым врио губернатора 20 июля 2020 года был назначен другой представитель ЛДПР, но представляющий ее провластную часть – председатель Комитета Государственной думы по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи Михаил Дегтярев 1981 г.р. (в прошлом депутат Самарской губернской думы, в 2013 и 2018 годах спарринг-партнер Сергея Собянина на выборах мэра Москвы). Он занял жесткую позицию в отношении протестующих, а сторонники Сергея Фургала были вытеснены с ключевых постов.

22 сентября 2020 года депутаты Белгородской областной думы согласовали кандидатуру бывшего вице-преьера правительства Московской области и бывшего генерального директора Российского экологического оператора Дениса Буцаева 1977 г.р. на должность первого заместителя губернатора, и он стал врио главы региона в этот же день после того, как Евгения Савченко избрали сенатором в Совет Федерации. Впрочем, врио губернатора он пробыл недолго: 22 сентября – до 18 ноября 2020 года.

В этот день указом президента России врио губернатора был назначен Вячеслав Гладков 1969 г.р., уроженец Пензенской области, бывший мэр ЗАТО Заречный, заместитель губернатора Севастополя в 2016-2018 годах и заместитель председателя Правительства Ставропольского края – руководитель аппарата Правительства с 13 июня 2018 года по 18 ноября 2020 года.

В Дагестане 5 октября 2020 года вместо ушедшего в отставку Владимира Васильева (был назначен 03 октября 2017 года, то есть проработал три года) врио главы региона был назначен Сергей Меликов, 1965 г.р. (родился в г. Орехово-Зуево, Московская область), ранее первый заместитель директора Федеральной службы войск национальной гвардии – главнокомандующего войсками национальной гвардии России с 28 июля 2016 года по 27 сентября 2019 года, Полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе с 12 мая 2014 года по 28 июля 2016 года, Сенатор Российской Федерации – представитель от исполнительной власти Ставропольского края с 27 сентября 2019 года по 5 октября 2020 года. Прежний глава Владимир Васильев был назначен советником президента России.

18 ноября 2020 врио главы Мордовии вместо ушедшего в отставку Владимира Волкова (занимал пост с 2012 года, ранее был председателем правительства Мордовии) был назначен Артем Здунов 1978 г.р. (родился в Казани, по национальности эрзя), ранее в 2014-2018 годах министр экономики Республики Татарстан, с 7 февраля 2018 года председатель правительства Республики Дагестан.

23 марта 2021 года врио губернатора Пензенской области вместо арестованного по обвинению в коррупции и уволенного за утрату доверия Ивана Белозерцева был назначен Олег Мельниченко, 1973 г.р., в 2007-2008 годах – министр образования и науки Пензенской области, в 2008 году – вице-губернатор, в 2008-2009 годах заместитель председателя Правительства Пензенской области, в 2009 году заместитель председателя Правительства – начальник департамента информационной политики и СМИ Пензенской области, в 2009-2013 годах помощник полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, в 2013–2017 годах – заместитель полпреда президента России в Приволжском федеральном округе, с 26 сентября 2017 года по 26 марта 2021 года сенатор Российской Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Пензенской области.

***Из семи регионов «плановых» выборов (включая КЧР и Северную Осетию) сентября 2021 года федеральный центр, не дожидаясь выборов, с конца 2020 до апреля 2021 года досрочно произвел три назначения. При этом во всех этих случаях выборы 19***

сентября 2021 года и так были плановыми, хотя по Тыве формально назначены как «досрочные»:

- 7 апреля 2021 врио главы Тывы вместо ушедшего в отставку Шолбана Кара-оола был назначен Владислав Ховалыг 1967 г.р., глава города Кызыла в 2008-2018 годах, министр земельных и имущественных отношений Республики Тыва в 2007-2008 годах, с 9 ноября 2018 года по 7 апреля 2021 года генеральный директор компании «Тываэнергосбыт»;
- 8 апреля 2021 врио губернатора Ульяновской области вместо ушедшего в отставку Сергея Морозова (занимал пост с 2004 года, таким образом, на момент отставки занимал должность дольше, чем все иные действующие главы российских регионов) был назначен Алексей Русских 1968 г.р., депутат Государственной думы от территориальной группы списка КПРФ по Московской области в 2007-2018 годах, сенатор РФ – представитель от исполнительного органа государственной власти Московской области с 17 сентября 2018 года по 8 апреля 2021 года. До 2007 года работал директором по экономике и финансам ГУП Московской области по внедрению новых технологий, материалов и оборудования «Дорпрогресс» (ГУП МО «Дорпрогресс»), которое находилось в ведении ГКУ Московской области «Управление автомобильных дорог Московской области «Мосавтодор»;
- 9 апреля 2021 года врио главы Северной Осетии вместо ушедшего в отставку Вячеслава Битарова назначен Сергей Меняйло, 1960 г.р. (родился в г.Алагир, Северо-Осетинская АССР, отец русский, мать осетинка, школу окончил в Баку, затем жил и работал в различных регионах), ранее полномочный представитель Президента РФ в Сибирском федеральном округе (28 июля 2016 года – 9 апреля 2021 года), губернатор Севастополя (9 октября 2014 года – 28 июля 2016 года) и заместитель командующего Черноморским флотом России (30 мая 2009 года – 22 декабря 2011 года);

***Сохранили должности до начала избирательной кампании главы*** Карачаево-Черкесии (Рашид Темрезов), Чеченской Республики (Рамзан Кадыров), Тверской области (Игорь Руденя) и Тульской области (Алексей Дюмин).

***Таким образом, из девяти прямых выборов и трех выборов глав регионов депутатами осенью 2021 года уже на этапе назначения выборов федеральный центр сам заменил восемь руководителей на новых временно исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление составляет 67%).*** На выборах в сентябре 2020 года, в условиях пандемии коронавируса, связанных с ней рисками и неопределенностями, до

выборов «самообновление» властью списка идущих на выборы глав было более осторожным и составляло лишь 50%. Ротация губернаторов в 2021 году возвращается к пиковым показателям 2017-2019 годов, когда наблюдался пик назначения губернаторов-технократов. В 2019 году еще на этапе назначения выборов обновление охватывало 79%, в 2018 году – 73% регионов, где проходили выборы (в 2013 году на этапе назначения выборов ротация составляла 50%, в 2014 году – 39%, в 2015 году – 33%, в 2016 году – 55%, в 2017 году – 70%).

При этом продолжается тренд на назначение губернаторами политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить (в шести из восьми регионов, где назначены новые временно исполняющие обязанности, ими стали фактические «варяги»).

### 3. Правовые параметры выборов глав регионов

Выборы глав проводятся в девяти регионах. В пяти из них предыдущие выборы проходили пять лет назад – в сентябре 2016 года. В Мордовии и Белгородской области предыдущие выборы прошли в сентябре 2017 года, в Хабаровском крае – в сентябре 2018 года, в Пензенской области – всего год назад, в сентябре 2020 года.

В таблице 2 представлены основные параметры выборов глав регионов – параметры муниципального фильтра, наличие или отсутствие права на самовыдвижение и размер «потолка» избирательного фонда. Здесь сразу следует отметить, что главные параметры – право на самовыдвижение и две планки муниципального фильтра (в процентах) не изменились с предыдущих выборов ни в одном из регионов.

**Таблица 2. Основные параметры прямых выборов глав регионов**

| Регион               | Само-выдвижение | «Муниципальный фильтр»              |                                      |                               |                                |                                                           | «Потолок» избирательного фонда, млн. руб. |
|----------------------|-----------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
|                      |                 | доля подписей всех депутатов и глав | число подписей всех депутатов и глав | доля подписей верхнего уровня | число подписей верхнего уровня | $\frac{3}{4}$ муниципальных образований и верхнего уровня |                                           |
| Республика Мордовия  | нет             | 7%                                  | 184                                  | 7%                            | 31                             | 18                                                        | 40                                        |
| Республика Тыва      | нет             | 9%                                  | 134                                  | 9%                            | 32                             | 15                                                        | 80                                        |
| Чеченская Республика | нет             | 7%                                  | 179                                  | 7%                            | 22                             | 13                                                        | 50                                        |
| Хабаровский край     | нет             | 8%                                  | 175                                  | 8%                            | 26                             | 15                                                        | 150                                       |
| Белгородская область | нет             | 5%                                  | 106                                  | 5%                            | 32                             | 17                                                        | 100                                       |
| Пензенская область   | нет             | 8%                                  | 253                                  | 8%                            | 42                             | 23                                                        | 150                                       |
| Тверская область     | нет             | 7%                                  | 175                                  | 7%                            | 51                             | 32                                                        | 60                                        |
| Тульская область     | есть            | 7%                                  | 71                                   | 7%                            | 32                             | 20                                                        | 75                                        |
| Ульяновская область  | нет             | 9%                                  | 141                                  | 9%                            | 42                             | 18                                                        | 100                                       |

В предыдущие годы наблюдалось расширение круга регионов, где разрешалось самовыдвижение. Это было связано с желанием ряда вновь назначенных врио главы

идти на выборы не от «Единой России», а в качестве самовыдвиженца. В этом году данный процесс остановился. Право на самовыдвижение есть только в Тульской области, где оно появилось в предыдущем цикле. При этом самовыдвиженцу необходимо, помимо подписей муниципальных депутатов, собрать подписи избирателей в количестве 2% от числа избирателей области (23 363), что под силу только административному кандидату. В области допускается сбор подписей через портал «Госуслуг», но не более 25% от необходимого числа подписей.

Что касается муниципального фильтра, то эксперты и оппозиционные партии его постоянно критикуют с самого начала его применения в 2012 году. Однако «Единая Россия» постоянно отказывается в нем что-либо менять, тем самым подтверждая, что он заточен исключительно под ее интересы. В 2018–2019 годах инициативу по смягчению муниципального фильтра проявила председатель ЦИК России Элла Памфилова, и ей даже удалось добиться положительного решения рабочей группы при Администрации Президента России. Однако никакого смягчения не произошло ни тогда, ни позже. Еще в интервью «Независимой газете», опубликованном 4 октября 2020 года, Памфилова обещала продолжить усилия по снижению фильтра<sup>1</sup>, но, как мы видим, никаких результатов это не принесло. На этих выборах минимальный фильтр в 5% установлен только в Белгородской области (где он был таким и прежде), в четырех регионах фильтр составляет 7% и в четырех – выше 7%.

При этом в абсолютном выражении количество подписей в ряде регионов снизилось, что свидетельствует о сокращении муниципального депутатского корпуса. Так, в Мордовии число подписей всех депутатов снизилось с 230 до 184, в Белгородской области – со 150 до 106, в Тверской области – с 247 до 175, в Ульяновской области – со 170 до 141.

Размеры «потолка» избирательного фонда в расчете на одного избирателя заметно различаются (см. рис. 1). В четырех регионах (Мордовия, Чечня, Тверская и Тульская области) они имеют довольно низкие значения (57,7–66,5 руб.), несколько выше – в Белгородской области. В Хабаровском крае, Ульяновской и Пензенской областях этот показатель составляет около 100–150 руб. В этот раз отличилась Республика Тыва, где в 2016 году «потолок» составлял 10 млн руб., теперь его подняли сразу в 8 раз, и в расчете на одного избирателя получилось 404 руб.

---

<sup>1</sup> [https://www.ng.ru/ideas/2020-10-04/6\\_7980\\_ideas.html](https://www.ng.ru/ideas/2020-10-04/6_7980_ideas.html)

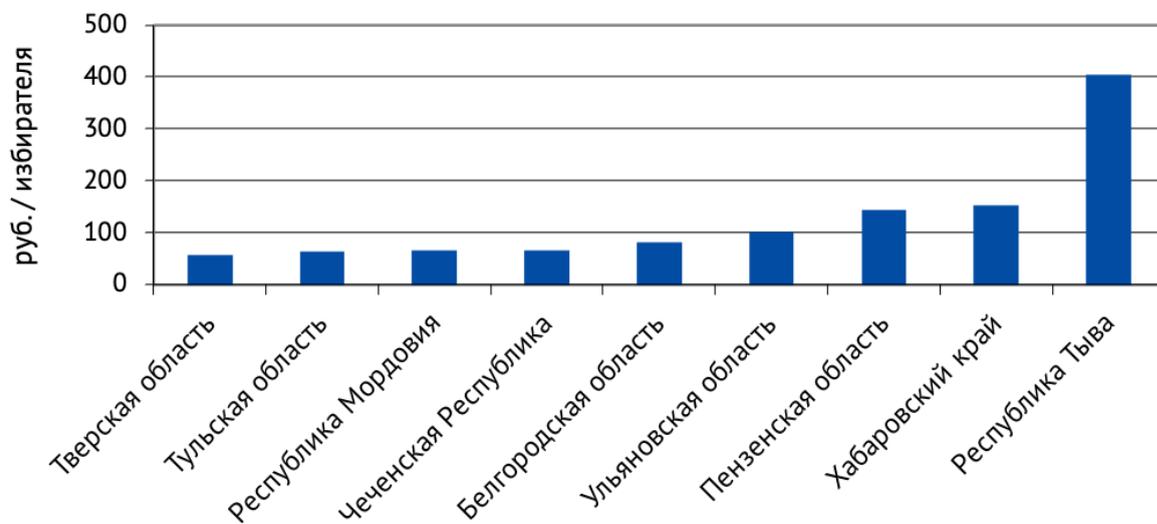


Рис. 1. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя на выборах глав регионов

## 4. Правовые параметры выборов региональных парламентов

В сентябре 2021 года предстоит избрать 39 региональных парламентов. Их перечень абсолютно тот же, что и в 2016 году. В таблице 3 представлены основные параметры избирательной системы на этих выборах – соотношение пропорциональной и мажоритарной частей и метод распределения мандатов. Третий важный параметр – заградительный барьер – везде одинаков, 5%.

**Таблица 3. Основные параметры избирательной системы на выборах региональных парламентов**

| Регион                  | Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам | Метод распределения мандатов |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Республика Адыгея       | 50 = 25 + 25                                                                   | Тюменский                    |
| Республика Дагестан     | 90 = 90 + 0                                                                    | Тюменский                    |
| Республика Ингушетия    | 32 = 32 + 0                                                                    | Хэйра-Нимейера               |
| Республика Карелия      | 36 = 18 + 18                                                                   | Тюменский                    |
| Республика Мордовия     | 48 = 24 + 24                                                                   | Тюменский                    |
| Чеченская Республика    | 41 = 41 + 0                                                                    | Хэйра-Нимейера               |
| Чувашская Республика    | 44 = 22 + 22                                                                   | Имперали                     |
| Алтайский край          | 68 = 34 + 34                                                                   | Тюменский                    |
| Камчатский край         | 28 = 14 + 14                                                                   | Имперали                     |
| Красноярский край       | 52 = 26 + 26                                                                   | Имперали                     |
| Пермский край           | 60 = 30 + 30                                                                   | Имперали                     |
| Приморский край         | 40 = 10 + 30                                                                   | Имперали                     |
| Ставропольский край     | 50 = 25 + 25                                                                   | Имперали                     |
| Амурская область        | 27 = 9 + 18                                                                    | Тюменский                    |
| Астраханская область    | 44 = 22 + 22                                                                   | Тюменский                    |
| Вологодская область     | 34 = 17 + 17                                                                   | Тюменский                    |
| Калининградская область | 40 = 20 + 20                                                                   | Тюменский                    |
| Кировская область       | 40 = 13 + 27                                                                   | Тюменский                    |
| Курская область         | 45 = 22 + 23                                                                   | Тюменский                    |
| Ленинградская область   | 50 = 25 + 25                                                                   | Тюменский                    |
| Липецкая область        | 42 = 14 + 28                                                                   | Тюменский                    |
| Московская область      | 50 = 25 + 25                                                                   | Тюменский                    |
| Мурманская область      | 32 = 10 + 22                                                                   | Имперали                     |

|                                   |              |           |
|-----------------------------------|--------------|-----------|
| Нижегородская область             | 50 = 25 + 25 | Тюменский |
| Новгородская область              | 32 = 12 + 20 | Империаля |
| Омская область                    | 44 = 22 + 22 | Тюменский |
| Оренбургская область              | 47 = 24 + 23 | Империаля |
| Орловская область                 | 50 = 25 + 25 | Тюменский |
| Псковская область                 | 26 = 13 + 13 | Тюменский |
| Самарская область                 | 50 = 25 + 25 | Империаля |
| Свердловская область              | 50 = 25 + 25 | Тюменский |
| Тамбовская область                | 50 = 25 + 25 | Империаля |
| Тверская область                  | 40 = 20 + 20 | Тюменский |
| Томская область                   | 42 = 21 + 21 | Тюменский |
| Тюменская область                 | 48 = 24 + 24 | Тюменский |
| Санкт-Петербург                   | 50 = 25 + 25 | Империаля |
| Еврейская автономная область      | 19 = 10 + 9  | Тюменский |
| Ханты-Мансийский автономный округ | 38 = 19 + 19 | Тюменский |
| Чукотский автономный округ        | 15 = 9 + 6   | Империаля |

Как видно из таблицы, в трех республиках (Дагестан, Ингушетия, Чечня – все это регионы «электоральной аномалии») используется полностью пропорциональная система, в остальных регионах – смешанная. Полностью пропорциональная система в этих трех республиках использовалась и раньше, на данный момент эта система остается только в республиках Кавказа и Предкавказья.

Как уже отмечено во вступлении, тенденцией последних лет стало сокращение доли пропорциональной составляющей. Закон, разрешающий снижать эту долю с 50 до 25%, был принят еще в 2013 году, но до 2019 года им воспользовались (не считая Москвы) лишь два региона, чтобы сделать число списочных мандатов на единицу меньше числа одномандатных округов.

В 2019 году доля списочных мандатов была существенно сокращена в четырех регионах, в 2020 году – еще в одном. В этот раз пропорциональная составляющая уменьшена в шести регионах: Приморском крае, Амурской, Кировской, Липецкой, Мурманской и Новгородской областях. При этом в Приморском крае, Мурманской и Новгородской областях общее число депутатов сохранено благодаря увеличению числа одномандатных округов, а в Амурской, Кировской и Липецкой областях произошло сокращение депутатского корпуса. В Астраханской и Псковской областях сохранился паритет двух систем, но число депутатов сократилось (в Астраханской с 58 до 44, в Псковской с 44 до 26). В остальных регионах (31) сохранилась прежняя схема.

Сокращение доли пропорциональной составляющей приводит к усилению диспропорций в партийном представительстве, обычно в пользу партии-лидера. Сокращение числа депутатов снижает уровень представительности регионального парламента.

Отметим, что для муниципальных выборов федеральный закон запрещает распределять по пропорциональной системе менее десяти мандатов. Для региональных выборов такого запрета нет. До сих пор менее десяти мандатов (то есть девять) было лишь в одном регионе – Чукотском АО. Теперь к нему присоединилась Амурская область<sup>2</sup>.

В большинстве регионов в мажоритарной части используются одномандатные округа. Исключения – Чукотский АО, где образуются два трехмандатных округа, и Красноярский край, где помимо 22 одномандатных округов используются два двухмандатных (в бывших автономных округах).

Как и ранее, федеральный закон почти никак не ограничивает применение регионами тех или иных методов распределения мандатов. Что касается методики распределения мандатов между партийными списками, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел в 2007-2011, начавшись с Санкт-Петербурга, Московской, Тюменской и Самарской областей. В дальнейшем число регионов, использующих методы делителей, постоянно росло.

Метод делителей заключается в том, что число голосов, полученных каждым списком, делится на ряд возрастающих чисел. Полученные частные располагаются по убывающей. То частное, которое по своему порядковому месту соответствует числу распределяемых мандатов, считается избирательной квотой, а число равных ей или превышающих ее частных, которые имеет каждый список, указывает на число получаемых списком мандатов. При методе д'Ондта деление начинается с 1, при методе Имперали с 2 – оба эти метода дают дополнительные мандаты партии-победителю за счет иных партий (причем наиболее сильно нарушает пропорциональность метод Имперали). Иные, не применявшиеся в России методы делителей (Сент-Лагюэ, датский и др.) преимущественно создают преференции партиям-аутсайдерам или партиям-середнякам.

Из таблицы 3 также видно, что в регионах используются три разных метода распределения мандатов. При этом наиболее понятный и справедливый метод

---

<sup>2</sup> Для Амурской области характерно шараханье из одной крайности в другую. В 2008 и 2011 годах там выборы Законодательного Собрания проводились полностью по пропорциональной системе, а теперь пропорциональная часть сокращена почти до минимума.

Хэйра-Нимейера остался только в Ингушетии и Чечне. В 13 регионах из 39, где проходят выборы 19 сентября 2021 года, используется метод делителей Имперали, который, как показали исследования, не может считаться методом пропорционального распределения мандатов, а потому его применение не соответствует федеральному законодательству. Этот метод дает явное преимущество партии-лидеру.

В 24 регионах используется тюменский метод, который заключается в том, что сначала всем спискам, допущенным к распределению мандатов, передается по одному мандату, а оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Имперали. По своим результатам этот метод близок к известному по зарубежной практике методу д'Ондта. Тюменский метод также дает преимущества партии-лидеру, но не всегда, и это преимущество редко превышает один мандат. Достоинство тюменского метода в том, что он гарантирует получение хотя бы одного мандата всем партиям, преодолевшим заградительный барьер.

К сожалению, сфера применения метода Имперали продолжает расширяться. В этот раз метод Имперали ввели сразу в трех регионах. В Новгородской области к методу Имперали перешли от тюменского метода. При этом одновременно число списочных мандатов сократилось с 16 до 12. Очевидно новгородские единороссы не поняли, что при столь небольшом числе мандатов и требовании федерального закона, чтобы каждый список, преодолевший заградительный барьер, получил хотя бы один мандат, метод Имперали вряд ли может дать преимущество партии-лидеру. В Санкт-Петербурге, где метод Имперали ввели раньше всех в 2006 году, от него успели отказаться в пользу метода д'Ондта, но в 2020 году вновь решили вернуться к методу Имперали. От модифицированного метода Хэйра-Нимейера к методу Имперали перешел Чукотский автономный округ (где из-за небольшого числа мандатов он также вряд ли даст преимущество «Единой России»).

Единственный регион, где произошел обратный процесс – Псковская область (где в 2016 году метод Имперали привел к коллизии): здесь метод Имперали заменили на тюменский. Попытка уйти от метода Имперали предпринималась и в Пермском крае. Здесь инициатива принадлежала бывшему ректору Пермского государственного университета физику Игорю Макарихину. Он организовал в Перми круглый стол, где доказывал несправедливость метода Имперали. После этого Пермский крайизбирком внес в Законодательное Собрание законопроект о замене метода Имперали на тюменский. Однако этот законопроект не был принят, причем сам избирком от него отказался.

***Таким образом, после выборов 19 сентября 2021 наиболее простой и справедливый метод естественной квоты (Хэйра-Нимейера или метод наибольших остатков) останется всего в трех регионах из 85: Ингушетии, Татарстане и Чеченской Республике. В Москве с 2014 года партийных списков нет. В оставшихся 81 регионах используются методы делителей: в 55 тюменский метод и в 26 метод делителей Имперали.***

Известно, что метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получит по результатам распределения ни одного мандата. Расчет показывает, что такое возможно при числе распределяемых мандатов менее 37. Иными словами, это касается всех регионов, избравших данный метод. Однако такая ситуация противоречит требованию Федерального закона.

В восьми регионах во избежание нарушения данного требования в законе предусмотрена коррекция для такой ситуации. При этом используются пять разных методов коррекции.

Избирательный кодекс Приморского края в таком случае предписывает просто перейти на тюменский метод, который гарантирует мандат каждому списку, допущенному к распределению мандатов.

Законы Санкт-Петербурга, Мурманской и Самарской областей требуют передать списку, допущенному к распределению мандатов, но не получившему мандата, один мандат. После этого оставшееся число мандатов распределяется заново уже без участия данного списка.

Законы Камчатского края и Новгородской области для такого случая предусматривают, что число депутатских мандатов, причитающиеся спискам кандидатов, получившим наибольшее и последующие в порядке убывания числа мандатов (но более одного мандата), уменьшаются соответственно на один мандат. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей. Указанное уменьшение числа мандатов производится до тех пор, пока число высвобождающихся мандатов не будет соответствовать количеству списков кандидатов, допущенных к распределению мандатов, но не получивших мандатов.

В Законе Ставропольского края предусмотрено, что спискам, допущенным к распределению мандатов, но не получившим мандатов, передается по одному мандату от списков, получивших более одного мандата, начиная со списка, имеющего

наименьшее по величине значение частного во вспомогательном ряду краевого списка кандидатов.

В законе Чукотского автономного округа говорится, что таким спискам мандаты передаются от списков, получивших меньшее число голосов избирателей.

Различие этих методов коррекции весьма существенное. В Камчатском крае и в Новгородской области в описанной ситуации придется жертвовать мандатом лидера, полученным с нарушением принципа пропорциональности, и распределение мандатов в результате становится более справедливым. Также более пропорциональным будет распределение мандатов в Санкт-Петербурге, Приморском и Ставропольском краях, Мурманской и Самарской областях. А вот в Чукотском АО предполагают в этом случае пожертвовать мандатом партии, которой, скорее всего, достались лишь два мандата. В результате распределение еще больше отдалится от пропорционального.

В законах Чувашской Республики, Красноярского и Пермского краев, Оренбургской и Тамбовской областей никакой коррекции на случай неполучения мандатов списком, допущенным к распределению мандатов, не предусмотрено. Таким образом, там по результатам выборов возможна ситуация, когда предусмотренную законом методику нельзя будет применить, поскольку результат ее применения войдет в противоречие с требованиями Федерального закона. Такое уже неоднократно случалось, в том числе в Тамбовской области.

В таблице 4 приведены данные о правилах формирования партийных списков. Числа в таблице указаны не только те, которые прямо приведены в законе, но и те, которые вычисляются из норм закона.

**Таблица 4. Разделение партийных списков на территориальные группы**

| Регион               | Число территориальных групп | Число кандидатов в |                        | Число кандидатов в списке |              |
|----------------------|-----------------------------|--------------------|------------------------|---------------------------|--------------|
|                      |                             | центральной части  | территориальной группе | минимальное               | максимальное |
| Республика Адыгея    | 14 – 25                     | 1 – 3              | 2 – 5                  | 29                        | 128          |
| Республика Дагестан  | 53 – 62                     | 3 – 10             | 1 – 3 / 4 <sup>1</sup> | 56                        | 226          |
| Республика Ингушетия | –                           | –                  | –                      | 32                        | 60           |
| Республика Карелия   | 9 – 18                      | 1 – 3              | 1 – 3                  | 10                        | 57           |
| Республика Мордовия  | 12 – 24                     | 1 – 3              | 3 – 5                  | 37                        | 123          |
| Чеченская Республика | –                           | –                  | –                      | 41                        | 62           |
| Чувашская Республика | 11 – 22                     | 1 – 3              | 2 – 3                  | 23                        | 69           |
| Алтайский край       | 17 – 34                     | 1 – 3              | 2 – 5                  | 35                        | 173          |

|                                   |         |       |       |    |     |
|-----------------------------------|---------|-------|-------|----|-----|
| Камчатский край                   | 7 – 14  | 1 – 3 | 3 – 5 | 22 | 73  |
| Красноярский край                 | 22      | 1 – 3 | 3 – 5 | 67 | 113 |
| Пермский край                     | 15 – 30 | 1 – 3 | 3 – 5 | 46 | 153 |
| Приморский край                   | 10      | 1 – 3 | 1 – 5 | 11 | 30  |
| Ставропольский край               | 13 – 25 | 1 – 3 | 1 – 3 | 14 | 78  |
| Амурская область                  | 7 – 9   | 1 – 3 | 3 – 5 | 22 | 48  |
| Астраханская область              | 11 – 22 | 1     | 1 – 3 | 12 | 67  |
| Вологодская область               | 15 – 17 | 2 – 5 | 3 – 5 | 47 | 90  |
| Калининградская область           | 10 – 20 | 1 – 3 | 3 – 5 | 31 | 103 |
| Кировская область                 | 7 – 13  | 1 – 3 | 2 – 3 | 15 | 42  |
| Курская область                   | 12 – 23 | 1 – 3 | 2 – 3 | 25 | 72  |
| Ленинградская область             | 13 – 25 | 1 – 5 | 1 – 3 | 14 | 80  |
| Липецкая область                  | 7 – 14  | 1 – 3 | 1 – 3 | 8  | 45  |
| Московская область                | 13 – 25 | 1 – 5 | 1 – 4 | 14 | 105 |
| Мурманская область                | 11 – 22 | 1 – 3 | 2 – 5 | 23 | 113 |
| Нижегородская область             | 13 – 25 | 1 – 3 | 1 – 3 | 14 | 78  |
| Новгородская область              | 6 – 10  | –     | 1 – 3 | 6  | 30  |
| Омская область                    | 11 – 22 | 1 – 3 | 2 – 4 | 23 | 91  |
| Оренбургская область              | 12 – 23 | 2 – 3 | 2 – 5 | 26 | 118 |
| Орловская область                 | 15 – 25 | 1 – 4 | 1 – 2 | 16 | 54  |
| Псковская область                 | 11 – 13 | 3 – 5 | 2 – 3 | 25 | 44  |
| Самарская область                 | 13 – 25 | 1 – 3 | 1 – 3 | 14 | 78  |
| Свердловская область              | 20 – 25 | 1 – 3 | 1 – 3 | 61 | 78  |
| Тамбовская область                | 13 – 25 | 1 – 3 | 1 – 3 | 14 | 78  |
| Тверская область                  | 10 – 20 | 3 – 5 | 3 – 5 | 33 | 105 |
| Томская область                   | 11 – 21 | 1 – 3 | 2 – 5 | 23 | 108 |
| Тюменская область                 | –       | –     | –     | 24 | 48  |
| Санкт-Петербург                   | 20 – 25 | 3 – 5 | 1 – 3 | 23 | 80  |
| Еврейская автономная область      | 7 – 9   | 1 – 3 | 1 – 3 | 8  | 30  |
| Ханты-Мансийский автономный округ | 10 – 19 | 1 – 3 | 1 – 3 | 11 | 60  |
| Чукотский автономный округ        | –       | –     | –     | 9  | 16  |

<sup>1</sup> В зависимости от числа избирателей на соответствующей территории.

Как видно из таблицы, разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех регионах, кроме Республики Ингушетия, Чеченской Республики, Тюменской области и Чукотского автономного округа.

Нами неоднократно отмечалось, что разбиение списков на группы оправдано в больших и неоднородных регионах, а в небольших однородных регионах крайняя дробность списков имеет больше отрицательных, чем положительных качеств с точки зрения обеспечения интересов избирателей, зачастую делает распределение мандатов результатом стечения случайных факторов и откровенных манипуляций.

Кроме того, анализ показывает, что слишком жесткие правила разбиения списков, в частности, деление списков на слишком большое число групп 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 связи с этим необходимо отметить, что в большинстве регионов был выбран наиболее жесткий вариант разбиения: группы привязаны к одномандатным округам, и их запрещено объединять. Исключений немного. Это, в частности, Ленинградская и Тамбовская области, где в группу могут входить один или два граничащих между собой одномандатных округа, и Ставропольский край, где группа может включать территории одного и более одномандатных округов. Почти жестким является разбиение в Дагестане, где группы привязаны к городским округам и муниципальным районам, но в Махачкале по желанию партии могут быть от трех до семи групп, в Дербенте, Хасавюрте и Дербентском районе – одна или две группы, в Хасавюртовском районе – одна или три группы. В этих четырех регионах действует требование, чтобы группы охватывали всю территорию региона.

В большинстве регионов, где группы должны соответствовать одномандатным округам, разрешено создавать меньшее число групп, но в этом случае часть территории окажется не охваченной кандидатами. В такой ситуации серьезные партии обычно стремятся разбить свой список на максимальное число групп, чтобы на каждой территории были кандидаты, но все же разрешение снижать число групп иногда может облегчить партиям выдвижение списка. В Красноярском и Приморском краях, а также в Новгородской области законы жестко требуют наличия в списке фиксированного числа территориальных групп.

Отметим также, что в Новгородской области закон не предусматривает наличия центральной части списка, что затрудняет избрание в областную Думу лидеров региональных отделений.

Отдельное внимание стоит уделить тем шести регионам, где по единому округу распределяется в два-три раза меньше мандатов, чем по одномандатным округам. В этих регионах списки также требуется разбивать на группы.

В Мурманской области сохранилось требование разбивать список на группы, соответствующие одномандатным округам. В результате по единому округу распределяется всего десять мандатов, а список требуется разбить на 22 группы (разрешается иметь меньше групп, но группы все равно жестко привязаны к округам).

В Амурской, Липецкой и Новгородской областях территория, соответствующая группе, должна включать два граничащих между собой одномандатных округа. Эти территории определяются облизбиркомом.

В Приморском крае закон четко не говорит, какому числу округов должна соответствовать территория группы, отдавая этот вопрос на усмотрение крайизбиркома. Избирком сформировал территории, каждая из которых соответствует трем одномандатным округам.

В Кировской области 27 одномандатных округов, а по единому округу распределяется 13 мандатов. Закон поручает облизбиркому разделить область на 13 территорий примерно по тем же правилам, по которым образуются округа (примерное равенство по числу избирателей, учет административно-территориального деления). Требования соответствия территорий одномандатным округам нет, да оно в таких условиях и невозможно.

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп. При этом в большинстве регионов минимальное число кандидатов превышает число мандатов, распределяемых по единому округу, в Красноярском крае, Амурской, Вологодской, Мурманской и Свердловской областях оно превышает это число более чем вдвое. На самом деле для партий, которые разбивают свой список на максимальное число групп, этот минимум еще выше из-за установленного в большинстве законов минимального числа кандидатов в группе. Учитывая, что все партии, кроме «Единой России», могут рассчитывать лишь на небольшое число мандатов, эти нормы закона вынуждают их включать в список большое число кандидатов, которые заведомо не получают мандатов и поэтому имеют слабый стимул для участия в выборах. При этом неоправданное увеличение числа кандидатов повышает организационную и финансовую нагрузку на партии при подготовке к выборам и оформлении документов.

В таблице 5 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий.

**Таблица 5. Размеры «потолков» избирательных фондов**

| Регион                  | Число избирателей на 01.01.21 | Число мажоритарных округов | «Потолок» избирательного фонда, млн. руб. |           |
|-------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------|-----------|
|                         |                               |                            | партии                                    | кандидата |
| Республика Адыгея       | 339 373                       | 25                         | 10                                        | 0,3       |
| Республика Дагестан     | 1 696 177                     | –                          | 30                                        | –         |
| Республика Ингушетия    | 230 292                       | –                          | 20                                        | –         |
| Республика Карелия      | 513 160                       | 18                         | 150                                       | 30        |
| Республика Мордовия     | 607 912                       | 24                         | 40                                        | 2,5       |
| Чеченская Республика    | 751 769                       | –                          | 30                                        | –         |
| Чувашская Республика    | 921 170                       | 22                         | 100                                       | 10        |
| Алтайский край          | 1 803 626                     | 34                         | 120                                       | 6         |
| Камчатский край         | 232 488                       | 14                         | 60                                        | 6         |
| Красноярский край       | 2 056 713                     | 22 + 2                     | 300                                       | 30        |
| Пермский край           | 1 989 981                     | 30                         | 120                                       | 4         |
| Приморский край         | 1 441 246                     | 30                         | 100                                       | 10        |
| Ставропольский край     | 1 888 810                     | 25                         | 120                                       | 12        |
| Амурская область        | 608 341                       | 18                         | 46                                        | 3         |
| Астраханская область    | 727 354                       | 22                         | 25                                        | 2         |
| Вологодская область     | 926 570                       | 17                         | 60                                        | 3         |
| Калининградская область | 816 762                       | 20                         | 80                                        | 6         |
| Кировская область       | 1 043 054                     | 27                         | 70                                        | 6         |
| Курская область         | 911 232                       | 23                         | 50                                        | 5         |
| Ленинградская область   | 1 371 359                     | 25                         | 100                                       | 10        |
| Липецкая область        | 920 682                       | 28                         | 30                                        | 10        |
| Московская область      | 5 861 118                     | 25                         | 200                                       | 15        |
| Мурманская область      | 581 159                       | 22                         | 100                                       | 8         |
| Нижегородская область   | 2 546 549                     | 25                         | 200                                       | 15        |
| Новгородская область    | 485 840                       | 20                         | 60                                        | 12        |
| Омская область          | 1 506 170                     | 22                         | 90                                        | 10        |
| Оренбургская область    | 1 539 065                     | 23                         | 90                                        | 10        |
| Орловская область       | 618 858                       | 25                         | 20                                        | 1,5       |
| Псковская область       | 525 860                       | 13                         | 90                                        | 10        |
| Самарская область       | 2 413 054                     | 25                         | 200                                       | 10        |
| Свердловская область    | 3 314 682                     | 25                         | 50                                        | 7,5       |

|                                   |           |    |     |      |
|-----------------------------------|-----------|----|-----|------|
| Тамбовская область                | 828 488   | 25 | 50  | 5    |
| Тверская область                  | 1 039 675 | 20 | 50  | 5    |
| Томская область                   | 764 048   | 21 | 60  | 6    |
| Тюменская область                 | 2 614 523 | 24 | 100 | 10   |
| Санкт-Петербург                   | 3 871 548 | 25 | 300 | 12   |
| Еврейская автономная область      | 125 447   | 9  | 5   | 0,25 |
| Ханты-Мансийский автономный округ | 1 134 763 | 19 | 120 | 10   |
| Чукотский автономный округ        | 32 704    | 2  | 15  | 2    |

В целом видна тенденция к увеличению предельных размеров расходования средств избирательного фонда, и это позитивное явление. Плохо лишь то, что в ряде регионов такие решения были приняты перед самым началом кампании, что осложнило подготовку к кампании кандидатов и партий.

При этом мы видим огромные различия в размерах «потолка» в расчете на одного избирателя. Для партий этот показатель варьирует от 15,1 руб. в Свердловской области до 459 руб. в Чукотском АО (см. рис. 2).

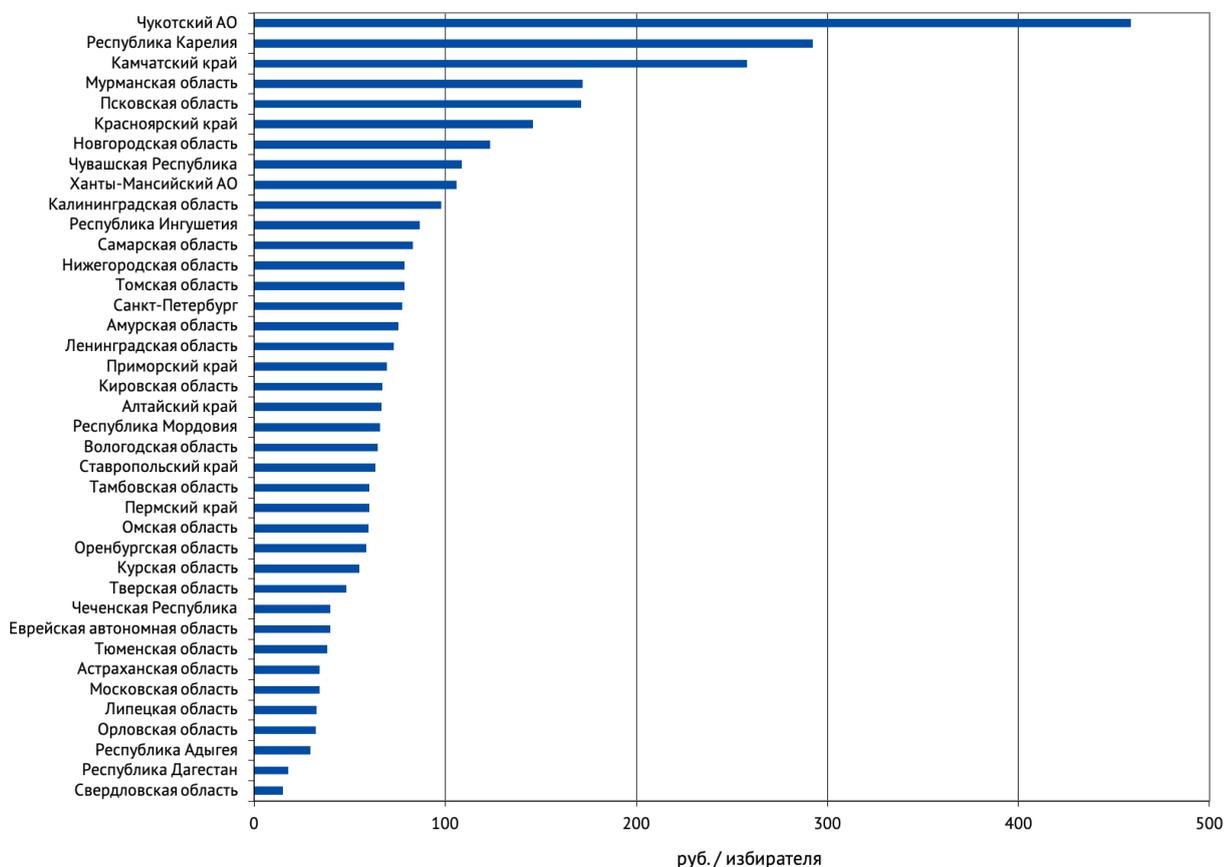


Рис. 2. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда партий в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов

Еще сильнее различия у данного показателя для кандидатов: от 17,9 руб. в Еврейской автономной области до 1052 руб. в Карелии (см. рис. 3).

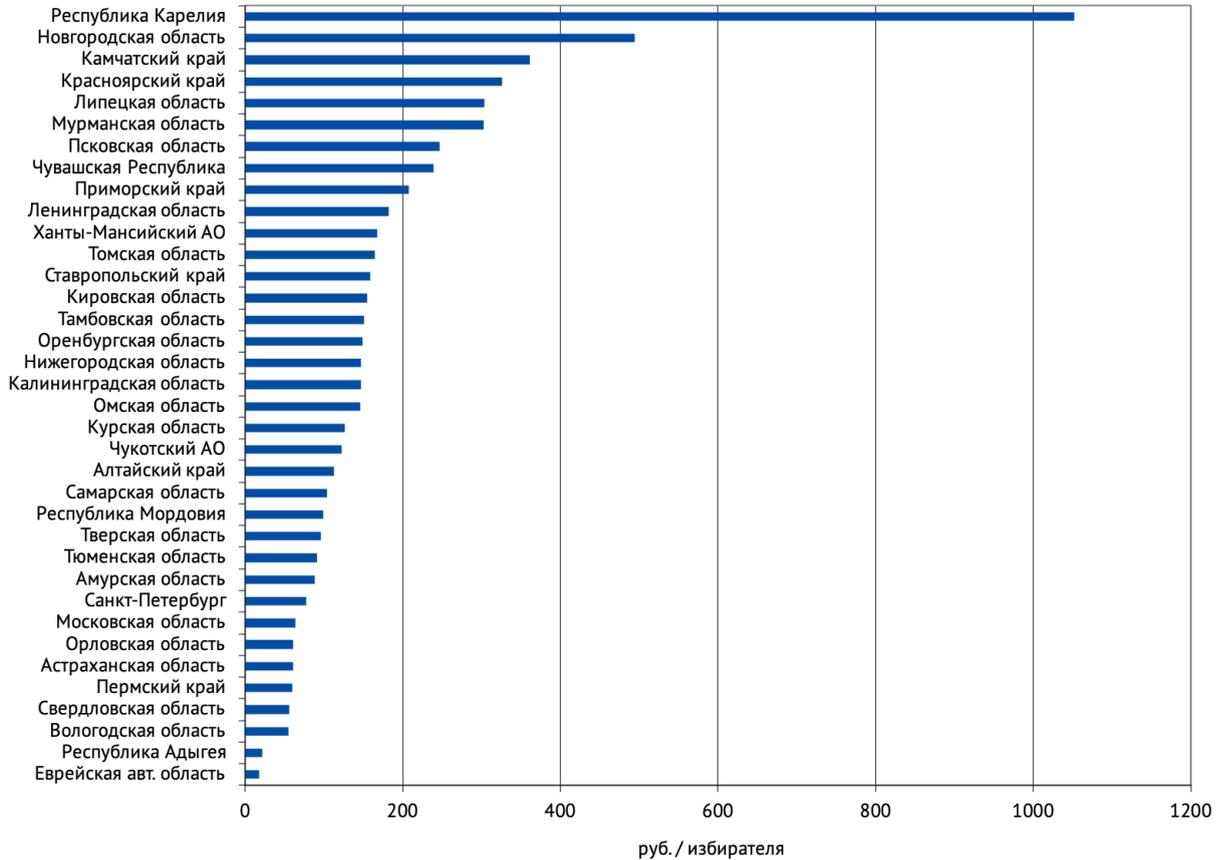


Рис. 3. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда кандидатов в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов (в Красноярском крае – для одномандатных округов)

В большинстве регионов «потолок» в расчете на одного избирателя у кандидатов больше, чем у партий. Исключения – Адыгея, Вологодская область, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ.

Федеральный закон с 2020 года предоставляет региональным законодателям право предусматривать сбор подписей избирателей в электронном виде через портал «Госуслуг». Планка федерального закона – не более половины от требуемого числа подписей, но регионы могут эту планку сделать ниже.

На основных выборах региональных парламентов 2021 года такая возможность предусмотрена в законах 10 регионов: Республики Карелия, Чеченской Республики, Чувашской Республики, Курской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Самарской и Тверской областей. При этом в Оренбургской области планка составляет всего 15%, в Тверской – 25%, в остальных регионах – 50%.

**Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей)** на всех выборах региональных парламентов получают четыре парламентские партии. Кроме того, в

отдельных субъектах РФ льготу на выборах региональных парламентов имеют три категории партий:

- 1) набравшие не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах;
- 2) списки которых по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного региона были допущены к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном случае;
- 3) 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.

В данной кампании в 10 регионах (Мордовия, Камчатский край, Амурская, Курская, Нижегородская, Самарская, Тюменская области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа) льготу имеют лишь четыре парламентские партии. Больше всего льготников (10) в Московской области. В остальных регионах льготу имеют от пяти до восьми партий (см. таблицу 6).

**Таблица 6. Партии, имеющие льготы в отдельных регионах**

| Регион               | Число льготников | Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)       |
|----------------------|------------------|-----------------------------------------------------|
| Республика Адыгея    | 5                | «Коммунисты России»                                 |
| Республика Дагестан  | 7                | «Родина», Партия Роста, РЭП «Зеленые»               |
| Республика Ингушетия | 6                | Партия Роста, ПАРЗАС!                               |
| Республика Карелия   | 5                | «Яблоко»                                            |
| Республика Мордовия  | 4                |                                                     |
| Чеченская Республика | 5                | «Российский общенародный союз»                      |
| Чувашская Республика | 5                | РППСС                                               |
| Алтайский край       | 5                | «Яблоко»                                            |
| Камчатский край      | 4                |                                                     |
| Красноярский край    | 8                | РППСС, «Коммунисты России», «Родина», РЭП «Зеленые» |
| Пермский край        | 5                | «Яблоко»                                            |
| Приморский край      | 5                | РППСС                                               |
| Ставропольский край  | 5                | «Коммунисты России»                                 |
| Амурская область     | 4                |                                                     |
| Астраханская область | 6                | РППСС, «Родина»                                     |
| Вологодская область  | 6                | РППСС, «Яблоко»                                     |

|                                   |    |                                                                             |
|-----------------------------------|----|-----------------------------------------------------------------------------|
| Калининградская область           | 8  | РППСС, «Коммунисты России», «Родина», «Яблоко»                              |
| Кировская область                 | 5  | «Коммунисты России»                                                         |
| Курская область                   | 4  |                                                                             |
| Ленинградская область             | 5  | «Яблоко»                                                                    |
| Липецкая область                  | 5  | РППСС                                                                       |
| Московская область                | 10 | РППСС, «Коммунисты России», «Родина», «Яблоко», РЭП «Зеленые», Партия Роста |
| Мурманская область                | 5  | РППСС                                                                       |
| Нижегородская область             | 4  |                                                                             |
| Новгородская область              | 7  | «Коммунисты России», «Яблоко», ПМБР                                         |
| Омская область                    | 5  | «Коммунисты России»                                                         |
| Оренбургская область              | 5  | РППСС                                                                       |
| Орловская область                 | 5  | РППСС                                                                       |
| Псковская область                 | 8  | РППСС, «Коммунисты России», «Родина», «Яблоко»                              |
| Самарская область                 | 4  |                                                                             |
| Свердловская область              | 5  | «Яблоко»                                                                    |
| Тамбовская область                | 5  | «Родина»                                                                    |
| Тверская область                  | 8  | РППСС, «Коммунисты России», «Родина», «Яблоко»                              |
| Томская область                   | 7  | «Яблоко», Партия Роста, «Новые люди»                                        |
| Тюменская область                 | 4  |                                                                             |
| Санкт-Петербург                   | 6  | «Яблоко», Партия Роста                                                      |
| Еврейская автономная область      | 4  |                                                                             |
| Ханты-Мансийский автономный округ | 4  |                                                                             |
| Чукотский автономный округ        | 4  |                                                                             |

Сокращения:

*ПАРЗАС!* – Партия. За Справедливость!;

*ПМБР* – Партия малого бизнеса России;

*РППСС* – Российская партия пенсионеров за социальную справедливость.

## 5. Правовые параметры выборов представительных органов региональных центров

В сентябре 2021 года пройдут выборы представительных органов 11 региональных центров. Их перечень абсолютно тот же, что и в 2016 году. В таблице 7 представлены основные параметры избирательной системы на этих выборах – соотношение пропорциональной и мажоритарной частей и метод распределения мандатов. Третий важный параметр – заградительный барьер – везде, где используются партийные списки, одинаков, 5%.

**Таблица 7. Основные параметры избирательной системы на выборах представительных органов региональных центров и городов с числом избирателей более 100 тысяч**

| Город          | Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам | Метод распределения мандатов |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Уфа            | 36 = 18 + 18                                                                   | Тюменский                    |
| Нальчик        | 33 = 33 + 0                                                                    | Имперали                     |
| Петрозаводск   | 28 = 14 + 14                                                                   | Тюменский                    |
| Саранск        | 28 = 14 + 14                                                                   | Тюменский                    |
| Грозный        | 27 = 27 + 0                                                                    | Хэйра-Нимейера               |
| Пермь          | 36 = 14 + 22                                                                   | Имперали                     |
| Ставрополь     | 30 = 10 + 20                                                                   | Имперали                     |
| Калининград    | 27 = 0 + 27                                                                    | –                            |
| Кемерово       | 36 = 18 + 18                                                                   | Тюменский                    |
| Саратов        | 35 = 0 + 35                                                                    | –                            |
| Ханты-Мансийск | 25 = 13 + 12                                                                   | Тюменский                    |

Как видно из таблицы, в двух региональных центрах (Нальчике и Грозном) система полностью пропорциональная, и в двух (Калининграде и Саратове) – полностью мажоритарная. В остальных семи городах система смешанная, при этом в пяти списочная и мажоритарная составляющие равны или примерно равны, а в двух (Перми и Ставрополе) мажоритарная часть доминирует.

Пермь и Ставрополь ввели такое соотношение еще в прошлом цикле – тогда была тенденция сокращать списочную часть, но не отказываться от нее совсем. Теперь видна тенденция к полному отказу на муниципальных выборах от пропорциональной составляющей, и в этом цикле от нее отказались в Калининграде и Саратове. Такой

выбор обычно приводит к сильным искажениям партийного представительства в пользу партии-лидера.

В мажоритарной части везде используются одномандатные округа. В Ханты-Мансийске произошло увеличение числа депутатов – с 20 до 25, при этом увеличены как число мандатов, распределяемых между партийными списками (с 10 до 13), так и число одномандатных округов (с 10 до 12).

Что касается методов распределения мандатов, то в региональных центрах метод Хэйра-Нимейера остался только в Грозном. В пяти региональных центрах предусмотрен тюменский метод и в трех – метод делителей Имперали.

В городах, где будет использоваться метод Имперали, законы предусматривают коррекцию на случай, если этот метод не даст ни одного мандата списку, допущенному к распределению мандатов.

В законах Пермского края в этом случае предусмотрено, что такому списку передается последний подлежащий распределению мандат. Интуитивно данная норма специалисту понятна, однако она требует более четкого описания процедуры передачи мандатов. Дело в том, что в указанном законе не уточнено, что мандаты передаются спискам последовательно в порядке возрастания порядковых номеров полученных частных, а без этого уточнения смысл выражения «последний подлежащий распределению мандат» остается неясным.

Такой же, по сути, но более четко сформулированный способ коррекции предусмотрен в законе Ставропольского края. Там записано, что число депутатских мандатов, причитающихся спискам, получившим в результате распределения мандатов более одного мандата, уменьшается соответственно не более чем на один депутатский мандат, начиная со списка кандидатов, имеющего наименьшее по величине значение частного во вспомогательном ряду списка кандидатов.

В Законе Кабардино-Балкарской Республики написано: «Если после указанных действий остались списки кандидатов, допущенные к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившие депутатских мандатов, соответственно на один уменьшается число депутатских мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками кандидатов, получившими более одного депутатского мандата, а освободившиеся депутатские мандаты передаются по одному спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившим депутатских мандатов. Если два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей».

Разделение партийных списков на территориальные группы предусмотрено в семи из 11 региональных центров (см. таблицу 8), при этом только в Уфе это выбор самого муниципального образования. В остальных шести случаях разбиение навязывается региональным законом, причем законы Ставропольского края и Кемеровской области относят данное требование только к региональному центру. В шести городах территориальные группы должны строго соответствовать

одномандатным округам, и только в Ставрополе разрешено объединять в одну группу несколько одномандатных округов.

**Таблица 8. Разделение партийных списков на территориальные группы**

| Город          | Число территориальных групп | Число кандидатов в |                        | Число кандидатов в списке |              |
|----------------|-----------------------------|--------------------|------------------------|---------------------------|--------------|
|                |                             | центральной части  | территориальной группе | минимальное               | максимальное |
| Уфа            | 9 – 18                      | 1 – 3              | не уст.                | 18                        | 27           |
| Нальчик        | –                           | –                  | –                      | 33                        | 66           |
| Петрозаводск   | 7 – 14                      | 1 – 3              | 1 – 3                  | 8                         | 45           |
| Саранск        | 7 – 14                      | 1 – 3              | 3 – 5                  | 22                        | 73           |
| Грозный        | –                           | –                  | –                      | 27                        | 33           |
| Пермь          | 11                          | 1 – 3              | 2 – 3                  | 23                        | 36           |
| Ставрополь     | 10 – 20                     | 1 – 3              | 1 – 3                  | 11                        | 63           |
| Кемерово       | 9 – 18                      | 1 – 3              | 1 – 3                  | 10                        | 57           |
| Ханты-Мансийск | –                           | –                  | –                      | 13                        | 26           |

Особая ситуация в Перми: здесь краевой закон предоставляет организующей выборы избирательной комиссии право решать, будут ли территории, соответствующие группам кандидатов, включать один или несколько одномандатных округов, при этом территории должны быть примерно равные по числу избирателей, поэтому число округов в каждой территории должно быть одинаковым. Избирательная комиссия г. Перми 28 мая 2021 года (как и 5 лет назад) приняла решение, которым определила, что каждая территория включает два одномандатных округа.

По нашему мнению, 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 в каждой группе, 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).

В таблице 9 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий.

**Таблица 9. Размеры «потолков» избирательных фондов**

| Регион         | Число избирателей на 01.01.2021 | Число мажоритарных округов | «Потолок» избирательного фонда, млн. руб. |           |
|----------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------|-----------|
|                |                                 |                            | партии                                    | кандидата |
| Уфа            | 792 128                         | 18                         | 40                                        | 2,5       |
| Нальчик        | 164 739                         | –                          | 5                                         | –         |
| Петрозаводск   | 210 748                         | 14                         | 50                                        | 6         |
| Саранск        | 259 132                         | 14                         | 25                                        | 2,5       |
| Грозный        | 172 853                         | –                          | 18                                        | –         |
| Пермь          | 766 287                         | 22                         | 5                                         | 2         |
| Ставрополь     | 306 725                         | 20                         | 45                                        | 3         |
| Калининград    | 408 659                         | 27                         | –                                         | 3         |
| Кемерово       | 396 324                         | 18                         | 30                                        | 0,5       |
| Саратов        | 674 639                         | 35                         | –                                         | 0,5       |
| Ханты-Мансийск | 51 466                          | 12                         | 15                                        | 3         |

Мы видим, что в пересчете на одного избирателя «потолки» избирательных фондов различаются очень сильно. «Потолок» для партий варьируется от 6,5 руб. на избирателя в Перми до 291 руб. в Ханты-Мансийске (см. рис. 4). «Потолок» для кандидатов в пересчете в среднем на одного избирателя варьируется от 22,7 руб. в Кемерово до 699 руб. в Ханты-Мансийске (см. рис. 5). В Кемерово «потолок» партий в пересчете на одного избирателя выше аналогичного показателя для кандидатов, в остальных шести городах со смешанной системой «потолок» у кандидатов выше.

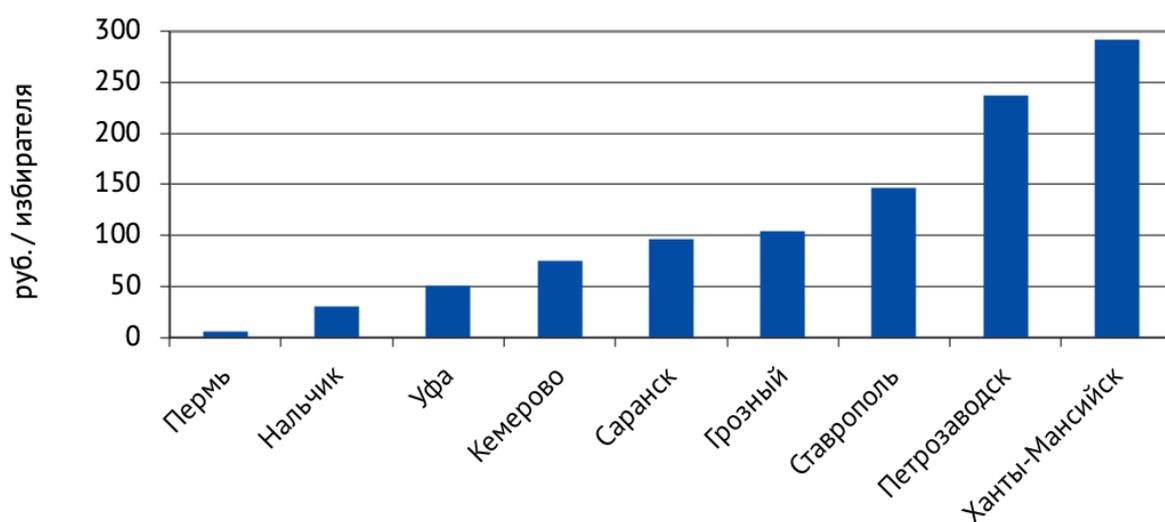


Рис. 4. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда партий в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров

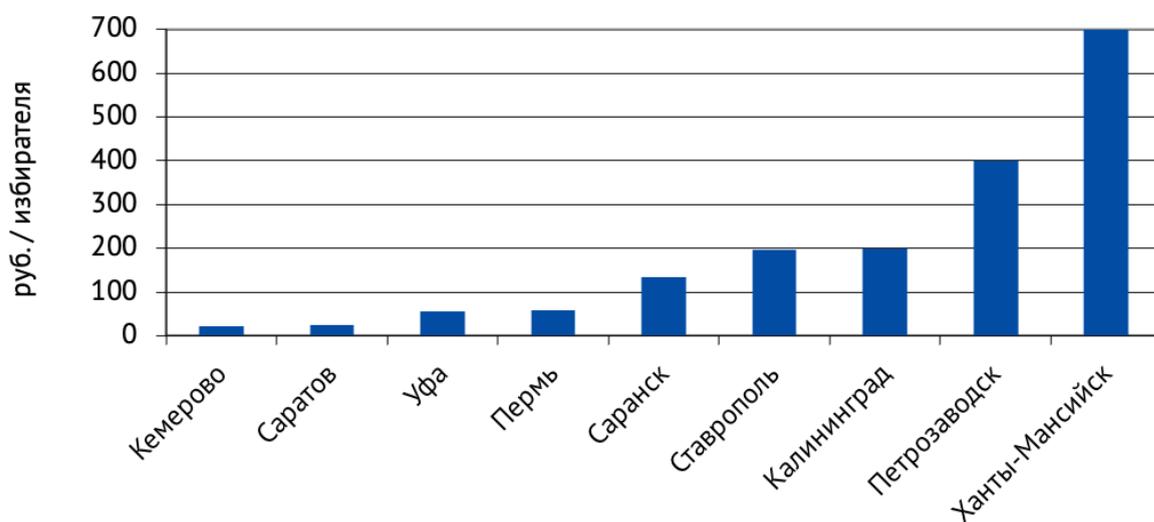


Рис. 5. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда кандидатов в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров

Возможности голосовать «против всех» ни в одном из рассматриваемых городов нет.

**Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей)** на всех выборах представительных органов муниципальных образований получают четыре парламентские партии.

Кроме того, в отдельных субъектах РФ и муниципальных образованиях льготу на выборах в городских округах имеют две категории партий:

- 1) в данном регионе – партии, допущенные к распределению мандатов или получившие не менее 3% голосов избирателей на последних выборах в соответствующий региональный парламент;
- 2) в данном муниципальном образовании – партии, которые на последних выборах в этот представительный орган провели хотя бы одного депутата (неважно – по списку или по мажоритарному округу).

В данной кампании в шести региональных центрах льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных пяти региональных центрах льготу имеют пять или шесть партий (см. таблицу 10).

**Таблица 10. Партии, имеющие льготы в отдельных региональных центрах**

| Регион       | Число льготников | Партии, имеющие льготу (помимо парламентских) |
|--------------|------------------|-----------------------------------------------|
| Уфа          | 6                | РППСС, РЭП «Зеленые»                          |
| Нальчик      | 5                | РЭП «Зеленые»                                 |
| Петрозаводск | 5                | «Яблоко»                                      |

|                |   |                 |
|----------------|---|-----------------|
| Саранск        | 4 |                 |
| Грозный        | 4 |                 |
| Пермь          | 5 | «Яблоко»        |
| Ставрополь     | 4 |                 |
| Калининград    | 6 | РППСС, «Яблоко» |
| Кемерово       | 4 |                 |
| Саратов        | 4 |                 |
| Ханты-Мансийск | 4 |                 |

***Дальнейшее сокращение применения на региональных и местных выборах РФ пропорциональной составляющей неизбежно будет вести не просто к дальнейшему уменьшению влияния политических партий, но и к дальнейшему сокращению их числа, так станет невозможно получать льготы для регистрации кандидатов на выборах более высокого уровня.***

***Во-первых***, рост применения мажоритарной системы при сохранении нынешнего законодательства означает, что будет сокращаться и число партий, получающих льготы на выборах более высокого уровня, которые даются только по результатам выборов по партийным спискам (для федеральных выборов надо добиваться успеха на региональных, для участия в региональных надо добиваться успеха на 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» (в том числе и партийной вертикали самой «Единой России») 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 проводилась политическая и избирательная реформа 2001–2002 года. 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 от партии власти в ряде регионов на различных выборах (мы это видели на выборах депутатов МГД в 2019 году, сейчас в ряде округов на выборах депутатов Госдумы) 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 постепенно будут усиливаться.

---

**Аналитический доклад подготовили:**

Аркадий Любарев, канд. юрид. наук, движение «Голос»

Александр Кынев, канд. полит. наук, фонд «Либеральная миссия»