

## **ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 8 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА: РОСТ ДЕПАРТИЗАЦИИ И ПЕРСОНАЛИЗАЦИИ ВЫБОРОВ**

Год, прошедший со времен предыдущей региональной избирательной кампании, ознаменовался существенными изменениями электоральной политики, связанными, как представляется, с итогами региональных и местных выборов 9 сентября 2018 года и существенным ростом протестного голосования в отношении представителей органов власти и поддерживающих их партий и кандидатов. Независимо от того, являются ли эти изменения региональной инициативой, или реализацией установок из федерального центра, по факту совокупности они формируют очевидный тренд, который сложно не заметить.

*В первую очередь речь идет о дальнейшем системном ослаблении роли в избирательных кампаниях политических партий через явное сокращение применения на выборах пропорциональной избирательной системы.* Формально пока при выборах по мажоритарной системе кандидаты, очевидно аффилированные с органами власти, сохраняют большие возможности по сравнению с результатами по пропорциональной системе, где электоральные возможности провластных кандидатов сокращаются быстрее.

*Однако, во-первых, и в мажоритарной системе результаты провластных кандидатов также сокращаются, о чем однозначно говорят результаты выборов 09.09.2018. Сохранение сильных протестных настроений и увеличение мажоритарной части (что означает уменьшение размеров избирательных округов и снижение фактической стоимости избирательных кампаний для кандидатов) может ускорить этот процесс.*

Напомним, что на выборах региональных парламентов 13 сентября 2015 года «Единая Россия» выиграла 213 округов из 230 (или 92,6%), на выборах горсоветов региональных центров 491 округ из 543 (или 90,9%). На региональных выборах 18 сентября 2016 года доминирование «Единой России» в округах еще больше выросло – в избиравшихся тогда региональных парламентах она получила 747 из 798 мест по мажоритарной системе (93,6%). На выборах 10 сентября 2017 года доминирование «Единой России» в мажоритарных округах несколько сократилось: 101 мандат из 119 (84,9%), на выборах депутатов региональных парламентов, 149 из 168 (88,7%) на выборах советов административных центров регионов.

При этом на выборах 9 сентября 2018 года «Единая Россия» выиграла уже 268 из 379 мажоритарных округов (70,7%) на основных выборах депутатов региональных парламентов, 154 из 209 округов (73,7%) на основных выборах советов административных центров регионов. Таким образом, даже по мажоритарной системе произошло сокращение с уровня 90% до уровня 70%. При этом ситуация по регионам отличается существенной дифференциацией, и в некоторых случаях кандидаты власти проигрывают и при мажоритарной системе (в 2018 такие примеры – это выборы городских дум Тольятти и Дмитровграда, на выборах Смоленской облдумы в городе Смоленске КПРФ победила в 5 одномандатных округах из 8, на выборах Законодательного Собрания Ульяновской области в самом Ульяновске из 9 одномандатных округов победа «Единой России» досталась только в двух, в остальных победили представители КПРФ либо ЛДПР).

***Во-вторых, институциональное ослабление партий в качестве неизбежного эффекта приведет к ряду политических последствий.*** 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.

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

## **I. Изменения федерального избирательного законодательства**

В обществе и экспертной среде уже в течение длительного времени обсуждается необходимость внесения ряда существенных изменений в федеральное избирательное законодательство. Наиболее часто и остро подвергаются критике две группы положений:

- 1) муниципальный фильтр и его составляющие;
- 2) единый день голосования во второе воскресенье сентября.

Согласие с этой критикой неоднократно звучало и из уст председателя ЦИК России Э. А. Памфиловой. Вопрос о необходимости изменения этих и ряда других положений не раз обсуждался на мероприятиях, организованных ЦИК.

В ноябре 2018 года при ЦИК был сформирован Научно-экспертный совет (НЭС), и в его рамках начали создаваться временные рабочие группы. Одна из групп, которую возглавил член НЭС А.Е. Любарев, была названа Временной рабочей группой по подготовке срочных изменений федеральных законов о выборах и политических партиях. Срочными в данном контексте были названы изменения, которые могли бы быть приняты до старта осенней кампании 2019 года. Эта группа уже в декабре 2018 года подготовила 15 предложений по срочным изменениям избирательного законодательства:

- 1) восстановить право на самовыдвижение для выборов глав регионов;
- 2) установить на выборах глав регионов для самовыдвиженцев и партийных выдвиженцев одинаковые условия регистрации, предоставив им выбор: регистрироваться по подписям избирателей или по подписям муниципальных депутатов и глав;
- 3) разрешить муниципальным депутатам и главам ставить подпись в поддержку нескольких кандидатов;
- 4) снизить долю подписей муниципальных депутатов и глав с 5–10% до 2–3%; снизить долю муниципальных образований верхнего уровня, из которых должны быть подписи депутатов и глав, с  $\frac{3}{4}$  до  $\frac{1}{2}$  (в городах федерального значения до  $\frac{1}{4}$ );
- 5) снизить долю подписей в одномандатных округах на выборах депутатов Государственной Думы и региональных депутатов с 3 до 1%;

- б) разрешить кандидатам доносить недостающие документы для регистрации (кроме подписных листов);
- 7) увеличить допустимую долю брака в подписных листах и допустимый избыток представляемых подписей до 20%;
- 8) передвинуть единый день голосования на конец октября;
- 9) отменить ограничения на назначение наблюдателей, введенные в 2016 году;
- 10) отменить ограничения на присутствие представителей СМИ на избирательных участках, введенные в 2016 году;
- 11) увеличить с 10 до 30 дней срок обжалования итогов голосования;
- 12) установить обязательный выборочный ручной пересчет при применении КОИБов;
- 13) запретить УИК проводить повторный подсчет голосов по собственной инициативе, без соответствующего решения ТИК или суда;
- 14) уточнить порядок исчисления семилетнего срока для определения участия партий в выборах;
- 15) запретить ликвидацию за неучастие в выборах партий, имеющих хотя бы одного депутата любого уровня.

В декабре 2018 года было проведено заседание Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства и процесса, возглавляемой первым заместителем руководителя Администрации Президента РФ С. В. Кириенко. На нем Э. А. Памфилова, в частности, высказала предложения о смягчении муниципального фильтра, переносе единого дня голосования на более удобное время, снятии ограничений на наблюдение и сокращении срока полномочий УИК. По первым двум вопросам представители «Единой России» высказали свое несогласие, а представители оппозиционных партий требовали более радикальных решений. Предложение о сокращении срока полномочий УИК было в основном поддержано. Снятие ограничений на наблюдение практически не обсуждалось.

19 февраля 2019 года состоялось следующее заседание Рабочей группы. На нем Э. А. Памфилова предложила компромиссные варианты решения трех проблем:

- 1) снизить максимально допустимую долю подписей муниципальных депутатов и глав всех муниципальных образований с 10 до 5%, а муниципальных образований верхнего уровня (как и муниципальных образований городов федерального значения) с 10 до 7%;
- 2) передвинуть единый день голосования со второго на третье воскресенье сентября;
- 3) отменить положения, согласно которым список наблюдателей должен быть представлен в ТИК за три дня до дня голосования и запрещено назначать одного наблюдателя более чем в одну УИК, но сохранить норму, согласно которой число наблюдателей, назначенных одним субъектом выдвижения, ограничено двумя.

Первое и третье предложения были поддержаны представителями «Единой России» и Администрации Президента. Представители оппозиционных парламентских партий настаивали на полной отмене муниципального фильтра для парламентских партий, а предложения по снятию ограничений на наблюдение проигнорировали.

Предложение по сдвигу единого дня голосования на одну неделю не получило поддержки ни у власти, ни у оппозиции – и те, и другие сочли, что ради сдвига на неделю не стоит вносить изменения.

На этом же заседании представителями ЦИК был высказан еще ряд предложений: проведение в Москве экспериментов по удаленному электронному голосованию на выборах в Московскую городскую Думу; проведение в Москве эксперимента по голосованию на дополнительных выборах в Государственную Думу и региональных выборах на цифровых участках; предоставление избирательным комиссиям, организующих выборы, права принимать решения о выборочном ручном пересчете при применении КОИБов. Эти предложения на заседании не обсуждались.

Вскоре после данного заседания, 26–27 февраля в Государственную Думу были внесены три законопроекта. Первый законопроект (№ 654402-7; внесен депутатами И.В. Белых, Д.Ф. Вяткиным, М.В. Дегтяревым и В.В. Селиверстовым, позднее к ним присоединились

Г.Г. Онищенко и М.В. Емельянов) касался проведения эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва. Второй законопроект (№ 655192-7; внесен депутатами О.В. Савастьяновой, И.Е. Марьяш, В.Н. Карамышевым, А.А. Авдеевым, Д.В. Ламейкиным, М.В. Дегтяревым, М.В. Емельяновым, А.С. Грибовым, Д.Ф. Вяткиным и С.М. Боярским) был посвящен созданию в городе федерального значения Москве цифровых участков для голосования на выборах в субъектах Российской Федерации.

Третий проект (№ 655193-7; внесен депутатами О.В. Савастьяновой, И.Е. Марьяш, В.Н. Карамышевым, А.А. Авдеевым, Д.В. Ламейкиным, М.В. Дегтяревым, М.В. Емельяновым, А.А. Ющенко, А.С. Грибовым, Д.Ф. Вяткиным и С.М. Боярским) содержал ряд не связанных друг с другом новелл. Наиболее существенными являлись следующие:

- право региональных законодателей сокращать срок полномочий УИК;
- предоставление избирательным комиссиям, организующим выборы, права принимать решения о выборочном ручном пересчете при применении КОИБов;
- предоставление права голосовать на региональных выборах гражданам, не имеющим постоянную регистрацию на территории РФ, но зарегистрированным по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа не менее чем за три месяца до дня голосования.

Все три законопроекта были приняты в первом чтении 16 апреля, во втором чтении 16 мая, в третьем чтении 21 мая. Они были одобрены Советом Федерации 22 мая, 29 мая подписаны Президентом РФ, в тот же день официально опубликованы на Официальном интернет-портале правовой информации и вступили в силу (Федеральный закон от 29.05.2019 № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), проводимых 8 сентября 2019 года»; Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы VII созыва» и Федеральный закон от 29.05.2019 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Существенных изменений в законопроектах в ходе их принятия не произошло. Можно лишь отметить дополнение в третий законопроект, связанное с «казусом Грудина»: к основаниям исключения кандидата из списка кандидатов после выборов добавлено выявление фактов несоблюдения кандидатом требований, касающихся хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках.

После принятия федерального закона «О проведении эксперимента по организации электронного голосования на выборах депутатов МГД VII-го созыва» было решено, что эксперимент будет проводиться в трёх округах<sup>1</sup> на выборах депутатов МГД (№ 1, 10, 30) и предполагает создание параллельного способа голосования, наравне с традиционным.

Отношение экспертов к принятым законам и содержащимся в них новеллам было различно. Эксперимент с цифровыми участками является по сути развитием идей «мобильного избирателя». Он в перспективе позволит избирателям участвовать в региональных (и, возможно, муниципальных) выборах, находясь за пределами региона проживания. Пока, для 2019 года, такая возможность предусмотрена только для избирателей, находящихся в Москве. Речь идет о дополнительных выборах в Государственную Думу и губернаторских выборах.

Эксперимент предполагает, что в Москве будет выбрано некоторое количество действующих избирательных участков, а также будут созданы новые, которые получат статус цифровых. На первых будет проходить как голосование по выборам в Московскую городскую Думу, так и голосование иногородних избирателей на своих выборах, на вторых – только голосование иногородних избирателей. Число членов УИК в первом случае может быть

---

<sup>1</sup> <https://www.netall.ru/society/news/1112634.html>

увеличено не более чем на шесть человек за счет резерва. Чтобы проголосовать на данных участках, иногородние избиратели должны будут не позднее чем за три дня до дня голосования подать соответствующее заявление через портал Госуслуг. Цифровые участки будут оборудованы КЭГами, на которых будут формироваться электронные бюллетени для всех выборов, участвующих в эксперименте, либо КОИБами – в последнем случае УИКи должны будут самостоятельно изготавливать бумажные бюллетени.

В целом такой эксперимент можно приветствовать.

Иное отношение сложилось к эксперименту с удаленным электронным голосованием на выборах в Московскую городскую Думу. Многие эксперты полагали, что данный эксперимент до внесения законопроекта не был проработан ни юридически, ни технически, и потому нельзя было ставить задачу его проведения в 2019 году. Соответственно не должен был приниматься и внесенный законопроект.

Как отмечали эксперты, схема электронного голосования не проработана настолько, чтобы гарантировать невмешательство в систему посторонних лиц и соответственно правильный подсчет голосов, а также одновременно – тайну голосования. Практически не обеспечивается и возможность контроля за работой системы голосования и подсчета голосов. Что касается удаленного голосования, то оно не содержит гарантий свободного волеизъявления, а, напротив, создает практически неограниченные возможности для контроля за волеизъявлением граждан, что делает эффективными механизмы как административного давления, так и подкупа избирателей.

Кроме того, было решено, что эксперимент будет проводиться лишь в нескольких одномандатных округах. Это приведет к нарушению принципа равенства прав избирателей в разных округах на одних и тех же выборах, что противоречит, в частности, правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 23 марта 2000 года № 4-П.

Представители партии «Единая Россия» выступили в поддержку законопроекта<sup>2</sup>. Представители оппозиции (КПРФ) выступили с резкой критикой законопроекта, указав на возможности манипуляции процессом и результатами голосования. Основной проблемой является отсутствие публичной информации о программном обеспечении, которое будет регистрировать голоса избирателей. Свои опасения по поводу работы системы высказали эксперты движения «Голос», которые указывали, что подобные инициативы не должны приниматься за три месяца, а требуют длительного времени на проработку<sup>3</sup>.

Отношение к новеллам, содержащимся в Федеральном законе № 104-ФЗ, неоднозначное. Предоставление права голосовать на региональных выборах гражданам, не имеющим постоянную регистрацию на территории РФ, но зарегистрированным по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа, призвано снять еще одно ограничение избирательных прав граждан России, связанное с несовершенством института регистрации граждан по месту жительства. Однако у общественности вызывают опасения возможные злоупотребления, связанные в том числе и со сложностью контроля за составлением списков избирателей.

Предоставление избирательным комиссиям, организующим выборы, права принимать решения о выборочном ручном пересчете при применении КОИБов не решает вопроса о повышении доверия к итогам голосования, полученным с применением КОИБов. Опыт показывает, что избирательные комиссии на местах обычно противятся контрольному ручному пересчету даже тогда, когда он совершенно необходим для восстановления доверия.

---

<sup>2</sup> Заместитель Председателя Московской городской Думы Андрей Метельский (фракция партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»): «Электронное голосование не заменяет традиционное, мы не ограничиваем выбор москвичей, а расширяем его. Если у кого-то будут сомнения, он сможет проголосовать традиционным способом». Руководитель фракции партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Мосгордуме Степан Орлов: «Принят федеральный закон, и мы действуем в его рамках. Речь идет об эксперименте. Нормативно-правовая база для него подготовлена, уверен, что права избирателей будут неукоснительно соблюдаться» // Москва вступает в эпоху цифрового голосования. 22.05.2019. <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/moskva-vstupayet-v-epohu-tsifrovogo-golosovaniya>

<sup>3</sup> <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143418>

Право региональных законодателей сокращать срок полномочий УИК также не является кардинальным решением проблемы явно завышенного срока полномочий этих комиссий. Оно лишь может помочь опытным путем найти в будущем оптимальное решение.

**Важно подчеркнуть, что ни один из внесенных в феврале законопроектов не включал предложений, одобренных на заседании Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства и процесса 19 февраля,** – снижение максимально допустимой доли подписей муниципальных депутатов и глав и снятие ограничений на наблюдение. Как отмечалось в СМИ, оппозиционные партии отказались вносить соответствующий законопроект, считая достигнутый компромисс по смягчению муниципального фильтра недостаточным. А в «Единой России» говорили, что готовы поддержать предложение, если оно будет исходить от оппозиции, а сами вносить его не сочли нужным<sup>4</sup>. Почему не были внесены предложения о снятии ограничений на наблюдение, не обсуждалось.

Только 2 апреля появился законопроект № 679381-7, внесенный депутатами от ЛДПР А. Н. Диденко и М. В. Дегтяревым. Он предусматривал снижение до 5% максимально допустимой доли депутатов и глав по всем трем позициям – общему числу требуемых подписей, числу подписей из муниципальных образований верхнего уровня и числу подписей в городах федерального значения. Однако сразу возникли две проблемы.

Первая проблема состояла в том, что в городах федерального значения и в некоторых других регионах норма о максимуме в 5% вступила бы в противоречие с нормой о представительстве не менее  $\frac{3}{4}$  внутригородских муниципальных образований или муниципальных образований верхнего уровня. Так, по нашим расчетам, в Москве при соблюдении последнего требования невозможно снизить требуемую долю подписей ниже 6%, в Санкт-Петербурге – ниже 5,4%, в Севастополе – ниже 6,7%. Это значит, что необходимо либо поднять планку для городов федерального значения выше 5%, либо снизить норму о  $\frac{3}{4}$  (против чего пока «партия власти» категорически возражает).

Вторая проблема состояла в том, что у данного законопроекта практически не было шансов быть принятым до старта сентябрьской кампании (конец мая). Есть требование закона, согласно которому при прохождении законопроектов по предметам совместного ведения между первым и вторым чтением должно пройти не менее месяца. Также обычно дается не менее месяца для подготовки законопроекта к первому чтению. Таким образом, успеть с принятием данного законопроекта к концу мая можно было только при нарушении этих правил.

Тем не менее, теоретически оставалась возможность включения обсуждаемых предложений в законопроект № 655193-7 в ходе принятия его во втором чтении. Однако представители «партии власти» не стали вносить соответствующие поправки. Поправку о снижении муниципального фильтра внес депутат от «Справедливой России» О. В. Шеин, поправку о снятии ограничений на назначение наблюдателей – депутаты от КПРФ Ю. П. Синельщиков и Н. В. Коломейцев. Поправки эти были поддержаны большинством депутатов от КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России», но депутаты от «Единой России» эти поправки провалили (за поправку Шеина о снижении фильтра голосовали 14 единороссов, за поправку Синельщикова–Коломейцева о снятии ограничений на наблюдение никто из единороссов не голосовал).

Помимо трех указанных законов от 29 мая 2019 года, за период с июня 2018 года, когда стартовала предыдущая сентябрьская кампания, были приняты еще четыре федеральных закона:

- Федеральный закон от 3 июля 2018 года № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внес ряд изменений, главное из которых – закон субъекта РФ может предусматривать назначение наблюдателей общественной палатой. Закон был принят уже в ходе начавшейся сентябрьской избирательной

---

<sup>4</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/3897144>

кампании, тем не менее, вопреки ранее закрепленным принципам, он был применен в некоторых регионах в ходе той кампании.

- Федеральный закон от 11 декабря 2018 года № 464-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрел возможность голосования вне помещения для голосования граждан, находящихся под домашним арестом.
- Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 2 части 2 статьи 22 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в связи с реорганизацией государственного управления в сфере миграции и в сфере внутренних дел» внес в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» техническое изменение, заменяющее слова «в сфере миграции» словами «в сфере внутренних дел».
- Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 550-ФЗ «О внесении изменения в статью 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» увеличил с 5 до 15 тыс. руб. предельный размер избирательного фонда, который на выборах органов местного самоуправления сельских поселений может создаваться без открытия специального избирательного счета.

## **II. Назначение выборов и сроки избирательных действий**

### **2.1. Выборы, назначенные на 8 сентября 2019 года**

По данным ЦИК России (по состоянию на 4 июля), на 8 сентября 2019 года назначено 5968 выборов и референдумов, в том числе дополнительные выборы депутатов Государственной Думы по 4 одномандатным округам (в статистике ЦИК считаются одной кампанией), выборы 16 глав регионов, 13 основных выборов депутатов региональных парламентов, выборы 3 глав региональных центров, основные прямые выборы представительного органа 21 административного центра региона.

В Челябинске будут избраны представительные органы семи внутригородских районов, которые путем делегирования сформируют Челябинскую городскую Думу. В Кабардино-Балкарской Республике и Республике Крым вновь избранные законодательные (представительные) органы выберут глав регионов по представлению Президента РФ (также дополнительно возникла вакансия главы Ингушетии в связи с отставкой Ю.-Б.Б.Евкурова, новый глава республики должен быть избран ее Парламентом 8 сентября).

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 3959 муниципальных образованиях пройдут основные выборы представительных органов.

Из них в 31 применяется полностью пропорциональная система – в трех городских округах и семи сельских поселениях Ингушетии, в 9 муниципальных районах Карачаево-Черкесской Республики, в пяти сельских поселениях Чеченской Республики, в городском поселении Ленинск Волгоградской области, в городских округах Ивanteeвка и Королев Московской области и четырех сельских поселениях Новгородской области.

В 85 муниципальных образованиях будет применяться смешанная система (в 35 муниципальных районах, 32 городских округах и 18 городских поселениях). Из городских округов, применяющих смешанную систему, стоит отметить города с числом избирателей более 100 тыс.: Керчь и Ялта (Республика Крым), Воскресенск, Мытищи, Орехово-Зуевский, Пушкинский, Раменский, Сергиево-Посадский и Щелково (Московская область).

Следует также отметить выборы 110 муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга (все проводятся по мажоритарной системе).

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 781 муниципальном образовании пройдут выборы глав. Среди них явно преобладают сельские поселения; выборы глав муниципальных районов и городов становятся редкостью. Стоит отметить городские округа Комсомольск-на-Амуре Хабаровского края, Муром Владимирской области и Братск Иркутской области.

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

**Таблица 1. Данные о назначенных на 8 сентября 2019 года наиболее значимых выборах**

Избираемый орган (должностное лицо)	Дата		
	назначения выборов	опубликования решения о назначении выборов	последнего изменения закона о выборах
Государственная Дума (дополнительные)	13.06.2019	17.06.2019	29.05.2019
Глава Республики Алтай	04.06.2019	05.06.2019	17.05.2019
Глава Республики Башкортостан	30.05.2019	31.05.2019	06.05.2019
Глава Республики Калмыкия	06.06.2019	08.06.2019	26.03.2019
Губернатор Забайкальского края	05.06.2019	05.06.2019	20.05.2019
Губернатор Ставропольского края	30.05.2019	31.05.2019	06.05.2019
Губернатор Астраханской области	04.06.2019	05.06.2019	04.03.2019
Губернатор Волгоградской области	05.06.2019	10.06.2019	23.04.2019
Губернатор Вологодской области	30.05.2019	04.06.2019	27.02.2019
Губернатор Курганской области	04.06.2019	05.06.2019	29.04.2019
Губернатор Курской области	07.06.2019	11.06.2019	07.03.2019
Глава администрации Липецкой области	06.06.2019	11.06.2019	30.05.2019
Губернатор Мурманской области	04.06.2019	07.06.2019	06.05.2019
Губернатор Оренбургской области	30.05.2019	30.05.2019	25.04.2019
Губернатор Сахалинской области	06.06.2019	11.06.2019	25.04.2019
Губернатор Челябинской области	30.05.2019	04.06.2019	08.05.2019
Губернатор Санкт-Петербурга	31.05.2019	31.05.2019	07.05.2019
Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	04.06.2019	05.06.2019	17.05.2019
Парламент Кабардино-Балкарской Республики	07.06.2019	11.06.2019	11.02.2019
Народное Собрание (Парламент) Карачаево-	31.05.2019	31.05.2019	16.05.2019



Черкесской Республики			
Государственный Совет Республики Крым	03.06.2019	07.06.2019	26.02.2019
Государственное Собрание Республики Марий Эл	06.06.2019	07.06.2019	18.04.2019
Государственный Совет Республики Татарстан	05.06.2019	07.06.2019	05.04.2019
Верховный Хурал (Парламент) Республики Тыва	05.06.2019	08.06.2019	15.03.2019
Законодательная Дума Хабаровского края	30.05.2019	04.06.2019	26.04.2019
Брянская областная Дума	06.06.2019	07.06.2019	08.05.2019
Волгоградская областная Дума	05.06.2019	10.06.2019	23.04.2019
Тульская областная Дума	30.05.2019	04.06.2019	26.04.2019
Московская городская Дума	05.06.2019	06.06.2019	22.05.2019
Законодательное Собрание города Севастополя	04.06.2019	08.06.2019	19.12.2018
Мэр города Улан-Удэ	13.06.2019	14.06.2019	29.04.2019
Мэр города Новосибирска	19.06.2019	20.06.2019	02.04.2019
Глава городского округа «Город Анадырь»	10.06.2019	14.06.2019	27.05.2019
Улан-Удэнский городской Совет депутатов	13.06.2019	14.06.2019	29.04.2019
Городской Совет муниципального образования «Городской округ город Магас»	10.06.2019	13.06.2019	09.03.2019
Элистинское городское Собрание	14.06.2019	15.06.2019	26.03.2019
Симферопольский городской совет	19.06.2019	22.06.2019	05.06.2019
Собрание депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола»	18.06.2019	21.06.2019	18.04.2019
Собрание представителей города Владикавказ	14.06.2019	18.06.2019	07.05.2019
Дума городского округа «Город Чита»	13.06.2019	17.06.2019	06.05.2019
Хабаровская городская Дума	18.06.2019	21.06.2019	26.04.2019
Благовещенская городская Дума	13.06.2019	14.06.2019	05.06.2019
Брянский городской Совет народных депутатов	18.06.2019	20.06.2019	08.05.2019
Вологодская городская Дума	14.06.2019	18.06.2019	30.05.2019
Дума города Иркутска	13.06.2019	14.06.2019	27.05.2019
Курганская городская Дума	11.06.2019	15.06.2019	29.05.2019
Совет депутатов города Мурманска	17.06.2019	18.06.2019	13.06.2019
Пензенская городская Дума	14.06.2019	17.06.2019	15.05.2019
Городская Дума города Южно-Сахалинска	18.06.2019	20.06.2019	23.05.2019
Тульская городская Дума	13.06.2019	14.06.2019	26.04.2019

Городская Дума муниципального образования «Город Биробиджан»	18.06.2019	20.06.2019	24.05.2019
Совет городского округа «Город Нарьян-Мар»	13.06.2019	15.06.2019	20.05.2019
Совет депутатов городского округа Анадырь	10.06.2019	14.06.2019	27.05.2019
Городская Дума муниципального образования город Салехард	10.06.2019	13.06.2019	23.04.2019

Проблем с назначением приведенных в таблице выборов не было. Все они назначены в отведенные законом сроки.

Стоит отметить традиционное негативное явление, препятствующее развитию нормальной политической конкуренции, – 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 54 кампаний в 23 (42%) окончательная редакция закона была принята за месяц и менее до начала кампании, в большинстве остальных – менее чем за два месяца до начала кампании.

При этом, как отмечалось выше, если не считать Федерального закона от 29 мая 2019 года, новеллы которого все равно в большинство региональных законов не успели включить, то последнее изменение федерального законодательства произошло 28 декабря 2018 года, и у регионов было время для того, чтобы отразить в своих законах эти изменения. Таким образом, внесение изменений в региональные законы в апреле, мае и начале июня 2016 года не было обусловлено необходимостью приведения этих законов в соответствие с федеральным.

Примером существенных изменений правил проведения выборов, произведенных незадолго до начала избирательной кампании, могут служить новеллы, изменившие соотношения мажоритарной и пропорциональной частей в Тульской области, Хабаровском крае, республиках Алтай и Марий Эл (подробнее об этом будет сказано в подразделе 3.2). Во всех четырех регионах это было сделано менее чем за четыре месяца до начала кампании (за семь и менее месяцев до дня голосования), в Хабаровском крае – чуть более чем за два месяца до начала кампании. Напомним, что Венецианская комиссия рекомендовала запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов.

## 2.2. Особенности назначения выборов

*В сентябре 2019 года проходят 16 прямых выборов глав российских регионов, и еще в 3 главы будут избраны депутатами (Крым, Кабардино-Балкария и Ингушетия).*

В 2019 должны были завершаться полномочия 33 глав регионов, избранных в 2014 году (30 избирателями и 3 депутатами – Кабардино-Балкария, Крым и Севастополь), однако из данных 33 регионов в 17 главы сменились досрочно в 2015–2018 годах, поэтому первоначально в сентябре 2019 ожидалось «плановые» выборы лишь в 16 регионах (14 населением и 2 депутатами – Кабардино-Балкария и Крым).

Однако к этому списку добавились Сахалинская область и Забайкальский край, где губернаторы сменились досрочно. Н.Н. Жданова ушла в отставку 29.09.2018, только 24.10.2018 врио губернатора Забайкалья назначен Александр Михайлович Осипов 1969 г.р., в 2009 году вице-президент и руководитель экспертного совета «Деловая Россия», 2009-2013 гендиректор ООО «Центр оценки и аудита», также входил в советы директоров ряда энергетических компаний, в том числе «РусГидро» и «Энергосбережение», в 2013–2018 первый зам. министра РФ по развитию Дальнего Востока,

О.Н. Кожемяко сложил полномочия губернатора Сахалинской области в связи с назначением врио губернатора Приморского края с 26.09.2018, временно его полномочия без указа Президента исполняла председатель правительства области Вера Щербина. Только

07.12.2018 врио губернатора Сахалинской области указом Президента РФ был назначен Валерий Игоревич Лимаренко 1960 г.р., работал в Нижегородской области, в 2001–2003 – министр строительства и ЖКХ Нижегородской области, в 2003–2005 главный федеральный инспектор по Нижегородской области, в 2005–2007 зам. губернатора, заместитель председателя правительства Нижегородской области. В 2007 году перешёл в корпорацию Росатом, с 2016 года руководитель инжинирингового дивизиона «Росатома», президент АО ИК «АСЭ», руководитель группы компаний ASE, объединяющей ведущие проектно-инжиниринговые предприятия отрасли.

Также в список выборов 2019 года последней попала Ингушетия, где 26 июня 2019 года врио Главы вместо ушедшего в отставку Ю.-Б.Б. Евкурова был назначен руководитель Управления Росприроднадзора по Самарской области с 2015 года М.-А.М. Калиматов 1959 г.р. (глава Ингушетии избирается депутатами регионального парламента из кандидатов, представленных Президентом РФ).

Согласно пункту 3.2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ голосование по избранию нового высшего должностного лица региона проводится во второе воскресенье сентября года, в котором досрочно прекращены полномочия, если полномочия были прекращены не позднее 1 июля. Таким образом, Ингушетия попадает на 8 сентября 2019 года. При этом если в год, в который должно быть проведено голосование по избранию высшего должностного лица региона также проводятся выборы депутатов законодательного органа государственной власти данного региона (а именно такая ситуация в Крыму и Кабардино-Балкарии, где одновременно кончаются сроки полномочий Главы и региональных депутатов), то выборы главы проводит уже вновь избранный законодательный орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем через 45 дней со дня своего избрания. Таким образом, в Крыму и Кабардино-Балкарии выборы Главы депутатами должны пройти в течение 45 дней после 8 сентября 2019 года.

***Из 16 регионов «плановых» выборов (включая Крым и Кабардино-Балкарию) сентября 2019 года федеральный центр, не дожидаясь выборов, в конце 2018 – начале 2019 года досрочно произвел 13 назначений: сменил глав в 12 регионах (причем в Астраханской области дважды):***

- 26 сентября 2018 года – вместо А.А. Жилкина врио губернатора Астраханской области назначен Сергей Петрович Морозов, 1973 г.р., с 1994 года служил в ФСО, в 2016–2017 годах помощник Министра обороны РФ, с мая 2017 года генерал-майор, с сентября 2017 года зам. руководителя Федеральной таможенной службы;

- 26 сентября 2018 года – вместо Ю.А. Кокова врио главы Кабардино-Балкарии назначен Казбек Валерьевич Коков, 1973 г.р., сын бывшего Президента КБР В.М. Кокова, с 2013 года – советник регионального блока управления президента России по внутренней политике, куратор Северо-Кавказского региона;

- 2 октября 2018 года – вместо О.П. Королева врио главы Липецкой области назначен Игорь Георгиевич Артамонов, 1967 г.р., с марта 2004 года зам. председателя правления Северо-Кавказского банка Сбербанка России, с 2007 года председатель правления Западно-Сибирского банка Сбербанка России, с 2011 года – зам. председателя правления Сбербанка России, с 2013 года – вице-президент Сбербанка России – председатель Среднерусского банка;

- 2 октября 2018 года – вместо А.Г. Кокорина врио губернатора Курганской области назначен Вадим Михайлович Шумков, 1971 г.р., родился в Курганской области, затем переехал в Томскую область, работал конкурсным управляющим в ХМАО, с 2004 года – директор департамента стратегического развития Тюменской области, с 2006 года – директор департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области, в 2012–2019 годах зам. губернатора Тюменской области;

- 3 октября 2018 года – вместо Г.С. Полтавченко врио губернатора Санкт-Петербурга назначен Александр Дмитриевич Беглов, 1956 г.р., в 1999–2002 годах глава администрации

Курортного административного района Санкт-Петербурга, в 2002–2003 годах вице-губернатор Санкт-Петербурга – руководитель канцелярии администрации Санкт-Петербурга, в 2003 году – врио губернатора Санкт-Петербурга, в 2003–2004 годах первый зам. полпреда Президента в СЗФО, в 2008–2012 годах зам. руководителя администрации Президента РФ, в 2012–2017 годах полпред Президента РФ в ЦФО, с 2017 – полпред в СЗФО;

- 11 октября 2018 года – вместо Р.З. Хамитова врио Главы Башкортостана назначен Радий Фаритович Хабилов, 1964 г.р., в 2003–2008 годах руководитель Администрации Президента Башкортостана, в 2009–2016 годах зам. начальника Управления Президента РФ по внутренней политике, в 2017–2018 годах глава городского округа Красногорск Московской области;

- 11 октября 2018 года – вместо А.Н. Михайлова врио губернатора Курской области назначен Роман Владимирович Старовойт, 1972 г.р. (родился в Курской области – жил там до двух лет), в 2007–2010 годах первый зам. председателя Комитета по инвестициям и стратегическим проектам правительства Санкт-Петербурга, в 2010–2012 годах зам. директора Департамента промышленности и инфраструктуры Аппарата правительства РФ, в 2012–2018 годах руководитель Федерального дорожного агентства (Росавтодор), с сентября 2018 года зам. министра транспорта РФ;

- 19 марта 2019 года – вместо Б.А. Дубровского врио губернатора Челябинской области назначен Алексей Леонидович Текслер, 1973 г.р., родился в Челябинске, но, когда ему было 16 лет, семья переехала в город Норильск. С 1990 года работал на Норильском ГМК (от техника до начальника управления налогового планирования Норильской горной компании), в 2001–2005 годах главный бухгалтер Заполярного филиала компании ГМК «Норильский никель», в 2005–2006 годах зам. директора – руководитель многоотраслевой обеспечивающей дирекции Заполярного филиала «Норникеля», в 2006–2008 годах гендиректор дочерней компании «Норникеля» – ООО «Норильский обеспечивающий комплекс», в 2008–2009 годах глава администрации (сити-менеджер) Норильска, в 2009–2011 годах руководитель казахстанской золотодобывающей компанией «Полюс-Золото», в 2011–2013 годах управляющий директор Красноярской бизнес-единицы ОАО «Полюс-Золото», с 2013 года заместитель, с 18 ноября 2014 года до 2019 года первый зам. министра энергетики РФ, в 2015–2016 годах возглавлял совет директоров ПАО АНК «Башнефть»;

- 20 марта 2019 года – вместо А.В. Бердникова врио главы Республики Алтай назначен Олег Леонидович Хорохордин, 1972 г.р., до 2002 года – в бизнесе, в 2002–2006 годах – советник аппарата полпреда Президента в ЦФО, в 2004–2006 годах главный специалист отдела координации работы в ЦФО Управления Федеральной государственной службы занятости населения по Московской области, с 2006 года советник, затем главный советник Управления Президента РФ по внутренней политике Администрации президента Российской Федерации, позже – заместитель руководителя Секретариата заместителя председателя правительства РФ А. В. Дворковича, председатель Совета НП «ГЛОНАСС»;

- 20 марта 2019 года – вместо А.М. Орлова врио Главы Калмыкии назначен Бату Сергеевич Хасиков, 1980 г.р., многократный чемпион мира по кикбоксингу среди профессионалов, советник руководителя Федерального агентства по делам молодёжи (2017–2019), член Совета Федерации (2012–2014);

- 21 марта 2019 года – вместо М.В. Ковтун врио губернатора Мурманской области назначен Андрей Владимирович Чибис, 1979 г.р., зам. министра строительства и ЖКХ РФ (2013–2019), главный Государственный жилищный инспектор РФ (2014–2019);

- 21 марта 2019 года – вместо Ю.А. Берга врио губернатора Оренбургской области назначен Денис Владимирович Паслер, 1978 г.р., в 2010–2012 гендиректор ОАО «Екатеринбурггаз», в 2012–2016 годах председатель правительства Свердловской области, с марта 2017 года – и.о. гендиректора ПАО «Т Плюс», а затем одновременно председатель правления ПАО «Т Плюс»;

- 5 июня 2019 года – вместо С.П. Морозова врио губернатора Астраханской области назначен Игорь Юрьевич Бабушкин, 1970 г.р., в 1992–2012 проходил службу в Вооружённых силах и подразделениях ФСБ, с января 2013 года – зам. руководителя Федерального агентства

по управлению государственным имуществом, с сентября 2018 года – зам. полпреда Президента РФ в СКФО.

**Сохранили должности до начала избирательной кампании лишь четыре прежних главы:** Крыма (С.В. Аксенов), Ставропольского края (В.В. Владимиров), Волгоградской области (А.И. Бочаров) и Вологодской области (О.А. Кувшинников).

**Таким образом, из 16 прямых выборов и 3 выборов глав регионов депутатами осенью 2019 года уже на этапе назначения выборов федеральный центр сам заменил 15 руководителей на новых временно исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление составляло 79%), причем в Астраханской области дважды за полгода.** Это – новый рекорд. В 2018 году еще до выборов обновление охватывало 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 10 из 15 регионов, где назначены новые временно исполняющие обязанности, ими стали фактические «варяги»).

**Довыборы в Госдуму проходят по четырем округам** – Комсомольский округ № 70 в Хабаровском крае (выдвиженец ЛДПР С.И. Фургал стал губернатором Хабаровского края), Новгородский округ № 134 (умер выдвиженец «Единой России» А.В. Коровников), Орловский округ № 145 (умер выдвиженец «Единой России» Н.Д. Ковалев) и Серовский округ № 174 Свердловской области (выдвиженец «Единой России» С.Ю. Бидонько назначен вице-губернатором Свердловской области по внутренней политике).

### 2.3. Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков

Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков в каждом конкретном случае детально определяются соответствующими региональными законами о выборах. Федеральное законодательство лишь устанавливает, что решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта Федерации должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган МСУ должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Также установлено, что период выдвижения кандидатов (который включает и сбор подписей избирателей) должен составлять на региональных выборах не менее 30 дней, а на муниципальных – не менее 20 дней.

В региональных законах обычно устанавливаются сроки начала и окончания выдвижения кандидатов и партийных списков (которые в большинстве случаев для обеих категорий одинаковые), а также сроки представления документов для регистрации. Эти сроки сведены в таблице 2. В законах данные сроки могут быть привязаны либо к дате начала избирательной кампании (дате публикации решения о назначении выборов), либо к дате голосования. Довольно часто начало выдвижения привязано к дате начала кампании, а сроки представления документов для регистрации – к дате голосования. В этом случае реальный период выдвижения в конкретном случае зависит не только от норм закона, но и от даты публикации решения о назначении выборов.

**Таблица 2. Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков**

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
<i>Выборы глав субъектов РФ</i>			
Республика Алтай	с 05.06.2019 до 25.06.2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Республика Башкортостан	с 31.05.2019 до 20.06.2019	с 01.07.2019 до 11.07.2019	20.07.2019
Республика Калмыкия	с 08.06.2019 до 28.06. 2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Забайкальский край	с 06.06.2019 до 05.07.2019	с 13.07.2019 до 21.07.2019	30.07.2019
Ставропольский край	с 01.06.2019 до 01.07.2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	03.08.2018
Астраханская область	с 05.06.2019 до 05.07.2019	с 15.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Волгоградская область	с 11.06.2019 до 06.07.2019	с 16.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Вологодская область	с 04.06.2019 до 04.07.2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Курганская область	с 06.06.2019 до 05.07.2019	с 06.07.2019 до 15.07.2019	24.07.2019
Курская область	с 11.06.2019 до 10.07.2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Липецкая область	с 12.06.2019 до 11.07.2019	с 14.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Мурманская область	с 08.06.2019 до 27.06.2019	с 09.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Оренбургская область	с 01.06.2019 до 19.06.2019	с 19.07.2019 до 29.07.2019	07.08.2019
Сахалинская область	с 12.06.2019 до 01.07.2019	с 02.07.2019 до 11.07.2019	20.07.2019
Челябинская область	с 04.06.2019 до 24.06.2019	с 25.06.2019 до 04.07.2019	13.07.2019
Санкт-Петербург	с 01.06.2019 до 30.06.2019	с 20.06.2019 до 01.07.2019	10.07.2019
<i>Выборы законодательных органов субъектов РФ</i>			
Республика Алтай	с 06.06.2019 до 05.07.2019	с 24.06.2019 до 22.07.2019	31.07.2019
Кабардино-Балкарская Республика	с 09.06.2019 до 08.07.2019	с 24.06.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Карачаево-Черкесская Республика	с 01.06.2019 до 30.06.2019	с 01.06.2019 до 30.06.2019	09.07.2019

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Республика Крым	с 07.06.2019 до 07.07.2019	с 07.06.2019 до 12.07.2019	21.07.2019
Республика Марий Эл	с 08.06.2019 до 07.07.2019	с 24.06.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Республика Татарстан	с 08.06.2019 до 07.07.2019	с 24.06.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Республика Тыва	с 11.06.2019 до 24.07.2019	до 24.07.2019	05.08.2019
Хабаровский край	кандидаты с 05.06.2019 до 04.07.2019, списки с 09.06.2019 до 09.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Брянская область	с 08.06.2019 до 27.06.2019	с 08.06.2019 до 07.07.2019	16.07.2019
Волгоградская область	с 11.06.2019 до 05.07.2019 избирательными объединениями, до 06.07.2019 самовыдвижение	с 04.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Тульская область	с 24.06.2019 до 24.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019
Москва	с 06.06.2019 до 05.07.2019	до 06.07.2019	16.07.2019
Севастополь	с 08.06.2019 до 08.07.2019	с 08.06.2019 до 13.07.2019	22.07.2019
<i>Выборы глав региональных центров</i>			
Улан-Удэ	с 15.06.2019 до 15.07.2019	с 15.06.2019 до 27.07.2019	06.08.2019
Новосибирск	с 21.06.2019 до 17.07.2019	с 21.06.2019 до 17.07.2019	26.07.2019
Анадырь	с 15.06.2019 до 10.07.2019	с 04.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
<i>Выборы представительных органов региональных центров</i>			
Улан-Удэ	с 15.06.2019 до 15.07.2019	до 27.07.2019	06.08.2019
Магас	с 14.06.2019 до 24.07.2019	до 24.07.2019	03.08.2019
Элиста	списки с 24.06.2019 до 14.07.2019, кандидаты с 04.07.2019 до 24.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Симферополь	с 22.06.2019 до 12.07.2019	до 27.07.2019	05.08.2019
Йошкар-Ола	с 22.06.2019 до 21.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Владикавказ	с 16.06.2019 до 10.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Чита	с 18.06.2019 до 24.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Хабаровск	с 22.06.2019 до 11.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Благовещенск	с 15.06.2019 до 09.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019
Брянск	с 22.06.2019 до 11.07.2019	с 22.06.2019 до 21.07.2019	30.07.2019
Вологда	с 18.06.2019 до 08.07.2019	с 07.07.2019 до 27.07.2019	05.08.2019
Иркутск	избирательные объединения до 19.07.2019, самовыдвижение до 24.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019
Курган	с 14.06.2019 до 08.07.2019	с 14.06.2019 до 08.07.2019	17.07.2019
Мурманск	с 29.06.2019 до 29.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019
Пенза	с 19.06.2019 до 19.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Южно-Сахалинск	с 21.06.2019, избирательные объединения до 11.07.2019, самовыдвижение до 26.07.2019	с 19.07.2019 до 29.07.2019	07.08.2019
Тула	с 04.07.2019 до 24.07.2019	до 29.07.2019	07.08.2019
Биробиджан	с 21.06.2018 до 11.07.2018	с 21.06.2019 до 11.07.2019	20.07.2018
Нарьян-Мар	с 16.06.2019 до 16.07.2019	до 24.07.2019	02.08.2019
Анадырь	избирательные объединения до 10.07.2019, самовыдвижение до 24.07.2019	с 04.07.2019 до 24.07.2019	02.08.2019
Салехард	с 14.06.2018 до 04.07.2018	с 09.07.2019 до 26.07.2019	04.08.2019

Начинать выдвижение кандидатов чаще всего разрешается либо со дня публикации решения о назначении выборов, либо со следующего дня. Однако в некоторых законах для начала выдвижения установлен более поздний срок. Допустимым можно считать требование Избирательного кодекса Хабаровского края, согласно которому выдвижение краевого списка



кандидатов начинается не ранее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов, поскольку избирательное объединение должно заранее уведомить соответствующую избирательную комиссию о предстоящем выдвижении.

Однако *в законах Республики Калмыкия, Мурманской и Тульской областей начало выдвижения неоправданно отодвинуто по срокам, и в результате кандидаты и партии не могли осуществлять выдвижение в течение двух–трех недель после объявления выборов.* Фактически период избирательной кампании искусственно сокращен, поскольку до начала выдвижения кандидатов и списков кампания по сути не идет. При этом период сбора подписей сдвигается с июня на июль, когда уже начинаются массовые отпуска.

Во многих законах срок окончания выдвижения совпадает с крайним сроком подачи документов на регистрацию. Главным исключением здесь являются губернаторские выборы, где период выдвижения не включает сбор подписей муниципальных депутатов. Для некоторых выборов в ряде законов установлен разрыв между сроком окончания выдвижения и крайним сроком подачи документов на регистрацию в несколько дней (например, пятидневный разрыв в Республике Крым и Севастополе, Пензенской и Тульской областях, а также в Иркутской области для самовыдвиженцев) – и такой разрыв можно считать разумным. Однако *в ряде регионов разрыв между этими сроками превышает две недели* (16 дней в Кабардино-Балкарской Республике, 17 дней в республиках Алтай, Марий Эл, Татарстан, 18 дней в Волгоградской области и для партийных выдвиженцев в Сахалинской, 19 дней в Вологодской области, 20 дней в Амурской области и для кандидатов в Хабаровском крае, 22 дня в Ямало-Ненецком АО), что вряд ли оправдано, особенно учитывая, что многим партиям и кандидатам не надо собирать подписи.

Если же оценивать срок от начала выдвижения до представления документов на регистрацию, то среди выборов глав регионов наиболее жесткие сроки (30–31 день) установлены в Санкт-Петербурге, Сахалинской и Челябинской областях. Среди выборов региональных парламентов наиболее жесткие сроки (30–31 день) в Карачаево-Черкесской Республике, Брянской области и в Москве, среди муниципальных выборов – для кандидатов в Элисте и Биробиджане (21 день), для списков – в Кургане и Туле (25–26 дней).

### **III. Правовые параметры предстоящих 9 сентября 2018 года выборов**

#### **3.1. Правовые параметры выборов глав регионов**

Как отмечалось в разделе I, с осени 2018 года предпринимались попытки изменить правила регистрации кандидатов на губернаторских выборах – это в первую очередь касалось смягчения муниципального фильтра. Кроме того, предлагалось императивно в федеральном законе закрепить право на самовыдвижение. Однако все попытки изменить федеральное законодательство в этой части провалились, и федеральные правила проведения губернаторских выборов остались такими же, какими они были сформированы в 2012 году.

На уровне региональных законов произошли некоторые изменения. В частности, в семи регионах (Забайкальский край, Астраханская, Курганская, Мурманская, Сахалинская, Челябинская области и Санкт-Петербург) было допущено самовыдвижение (см. таблицу 3). Ранее (за весь период 2012–2018 годов) самовыдвижение допускалось только в пяти регионах (Кемеровская, Кировская, Омская, Тульская области и Москва), плюс оно было допущено в Приморском крае перед повторными выборами декабря 2018 года. Почти везде (за исключением Кемеровской области) появление права на самовыдвижение было связано с желанием действующего главы (или врио главы) идти на выборы самовыдвиженцем. Не стала исключением и данная кампания: в шести регионах из семи, где закон допустил самовыдвижение, врио глав воспользовались этим правом (исключением стала лишь Мурманская область). Все решения о допуске самовыдвижения были приняты в последние полгода перед началом кампании: в Санкт-Петербурге законом от 19 декабря 2018 года, в Астраханской области – от 26 декабря 2018 года, в Курганской области – от 18 февраля 2019

года, в Сахалинской области – от 6 марта 2019 года, в Забайкальском крае и Мурманской области – от 6 мая 2019 года, в Челябинской области – от 8 мая 2019 года.

12 июня на форуме «За развитие Курганской области!» решивший идти на выборы самовыдвиженцем врио губернатора В. Шумков заявил единоссам: «Сегодня мы не можем сказать, что наше общество едино... У меня, и, надеюсь, у вас есть планы сделать партию «Единая Россия», как бы это корректнее выразиться, еще более народной. Я не конъюнктурщик. Я бы не очень себя уважал, если бы за пару дней переобулся. Я призываю к долгосрочной, стабильной, последовательной работе. Нельзя говорить, что надо только так, потому что на короткой дистанции это выгодно. Надо смотреть вдолгую»<sup>5</sup>. Курганское региональное отделение «Единой России» заявило о поддержке Шумкова. И обязалось оказать ему содействие в сборе необходимых документов для выдвижения и регистрации.

В Курской области поздней осенью 2018 года и зимой 2019 года в регионе активно обсуждалась перспектива выдвижения врио губернатора Романа Старовойта. Технократический имидж и подчеркиваемая внепартийность создавали у определенной части политизированного «городского класса» ожидания, что врио объявит о самовыдвижении. В этом случае, требовалось изменение регионального законодательства о выборах губернатора. Региональное отделение «Единой России» в ходе развернувшихся дискуссий фактически озвучивало «приглашение» Старовойту выдвинуться от нее<sup>6</sup>. Политическая стратегия Р. Старовойта, направленная на сотрудничество с местными элитами, стала решающим фактором выбора<sup>7</sup>. В конце февраля 2019 года Р. Старовойт объявил, что предпочитает партийное выдвижение от «Единой России» и выразил готовность участвовать в праймериз (предварительном голосовании) данной партии<sup>8</sup>. Соответствующее заявление сняло необходимость внесения изменений в законодательство в части разрешения самовыдвижения.

**Таблица 3. 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	<sup>3</sup> / <sub>4</sub> муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Алтай	нет	7%	81	7%	15	9	30
Республика Башкортостан	нет	5%	454	5%	56	48	200
Республика Калмыкия	нет	9%	103	9%	20	11	11
Забайкальский край	есть	8%	349	8%	50	27	60
Ставропольский край	нет	6%	143	6%	61	25	150

<sup>5</sup> <https://fedpress.ru/article/2248038>

<sup>6</sup> <https://sekunda.media/politika/1976-podderzhit-li-edinaya-rossiya-romana-starovojta>

<sup>7</sup> <http://regcomment.ru/regions/kursk/starovojt-i-edinaya-rossiya-kompromiss-dostignut/>

<sup>8</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/3917830>

Регион	Самовыдвижение	«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	<sup>3</sup> / <sub>4</sub> муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Алтай	нет	7%	81	7%	15	9	30
Республика Башкортостан	нет	5%	454	5%	56	48	200
Республика Калмыкия	нет	9%	103	9%	20	11	11
Астраханская область	есть	7%	121	7%	21	10	40
Волгоградская область	нет	5%	228	5%	51	29	102,448
Вологодская область	нет	7%	144	7%	39	21	50
Курганская область	есть	5%	184	5%	23	20	50
Курская область	нет	6%	214	6%	36	25	90
Липецкая область	нет	6%	163	6%	40	15	100
Мурманская область	есть	7%	37	7%	23	13	100
Оренбургская область	нет	5%	242	5%	41	32	60
Сахалинская область	есть	10%	30	10%	30	14	50
Челябинская область	есть	7%	266	7%	62	33	150
Санкт-Петербург	есть	10%	155	—	—	84	100

*Мы полагаем, что право на самовыдвижение должно быть во всех регионах и гарантироваться федеральным законом. Введение этого права лишь в отдельных регионах и исключительно из конъюнктурных соображений нарушает принцип единого правового регулирования в области прав и свобод граждан и препятствует полноценной политической конкуренции.*

Требуемая доля подписей избирателей в Забайкальском крае, Курганской, Мурманской, Сахалинской и Челябинской областях составляет 0,5%, в Астраханской области – 1%, а в Санкт-Петербурге – 2%. Петербургское требование явно чрезмерно, особенно учитывая, что Санкт-Петербург – один из самых крупных субъектов РФ и 2% в абсолютных числах составляет 76 359 подписей. При этом также надо иметь в виду, что помимо подписей избирателей самовыдвиженцы должны представить и подписи депутатов.

Что касается подписей депутатов (т. е. муниципального фильтра), то фильтр этот почти везде, кроме городов федерального значения, а также в регионах без поселений – Магаданской и Сахалинской областях, «трехслойный», то есть:

- 1) необходимо собрать определенный процент (от 5% до 10%) от общего числа муниципальных депутатов и избранных на выборах глав;
- 2) в числе этих подписей должен быть определенный процент от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, а также избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов (также от 5% до 10%); данного «слоя» нет только в городах федерального значения и регионах без поселений, в которой полностью ликвидированы муниципальные образования поселенческого уровня (в нынешней кампании это Санкт-Петербург и Сахалинская область);
- 3) при этом кандидат должен получить подписи последних не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов региона (то есть хотя бы одна подпись из района, чтобы данный район попал в статистику для кандидата).

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

Как отмечалось в разделе I, «Единая Россия» и Администрация Президента РФ согласились снизить размер муниципального фильтра до 5% для общего числа подписей и до 7% для муниципальных образований верхнего уровня или внутригородских муниципальных образований. Однако в федеральном законодательстве эти предложения не были реализованы. В то же время была надежда, что данное снижение будет реализовано хотя бы частично в региональных законах. Председатель ЦИК России Элла Памфилова даже специально обратилась 29 апреля к руководителям законодательной и исполнительной власти 16 субъектов Российской Федерации, где в сентябре были намечены выборы глав регионов. В соответствующих письмах глава Центризбиркома предложила им рассмотреть возможность внесения поправок в соответствующие региональные законы о снижении уровня муниципального фильтра до 5%, в Санкт-Петербурге – до 6%<sup>9</sup>.

Однако и это обращение не возымело действие. В 14 из 16 регионов муниципальный фильтр остался таким же, каким был на предыдущих выборах, хотя только в трех из них он составлял минимально допустимые 5%. Единственным регионом, который снизил фильтр до 5%, стала Курганская область, но там это было сделано еще 18 февраля 2019 года. После обращения Памфиловой фильтр был снижен только в Липецкой области – с 7%, но не до 5%, а до 6%. При этом, как видно из таблицы 1, еще в шести регионах, где фильтр выше 5% (Республике Алтай, Забайкальском и Ставропольском краях, Мурманской, Челябинской областях и Санкт-Петербурге) окончательная редакция закона была принята уже после указанного обращения.

***Предельный размер расходов средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя варьировался в широких пределах*** (см. рис. 1). Самым высоким (187,1 руб.) этот показатель оказался в Республике Алтай. Самый низкий показатель в Санкт-Петербурге (26,2 руб. на избирателя).

---

<sup>9</sup> <http://cikrf.ru/news/cec/43024/>

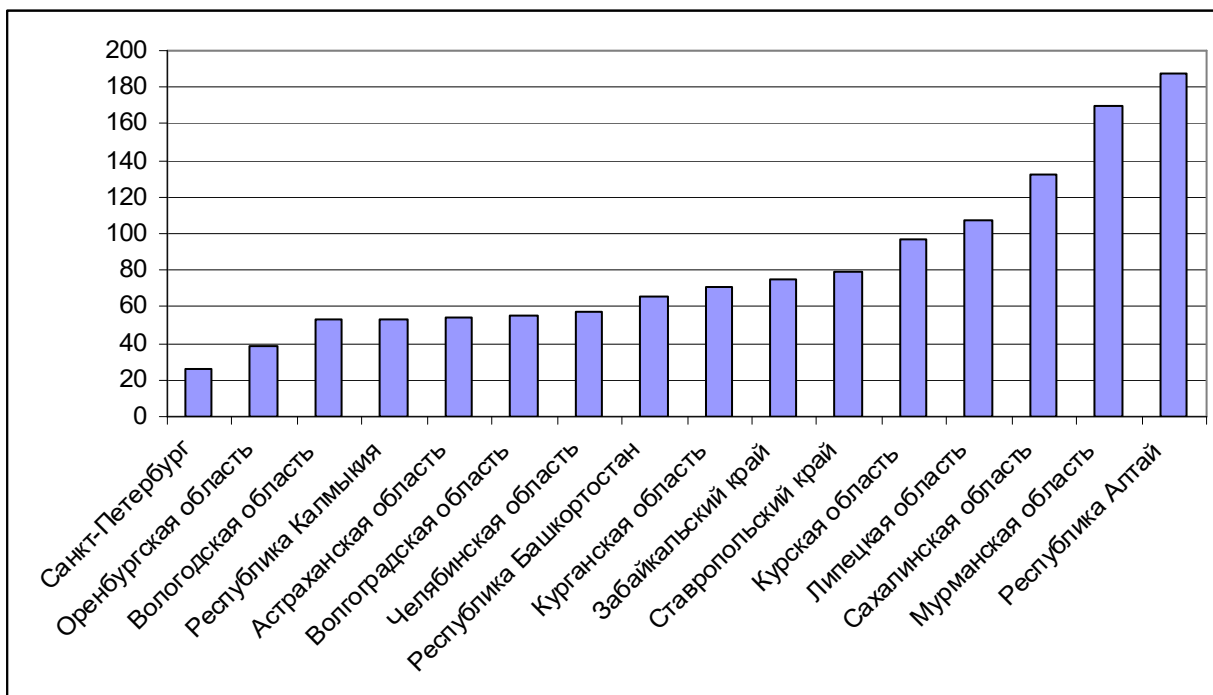


Рис. 1. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах глав регионов, руб.

В целом есть тенденция на увеличение предельного размера расходования средств избирательного фонда и увеличение возможностей его формирования за счет средств политических партий и кандидатов. Так, в начале марта Курская областная Дума по предложению депутата А. Кичигина («Единая Россия») внесла поправки в закон о выборах губернатора, увеличив размер фонда почти в 2 раза – с 50 до 90 миллионов рублей. Кроме того, было установлено, что весь фонд теперь может формироваться из партийных средств (ранее действовал потолок в 50%). Против законопроекта выступили ЛДПР и КПРФ, указывая на достаточность существовавшего размера фонда. По мнению экспертов, увеличение фонда стало страховкой на случай конкурентной кампании и резкого роста потребности в расходах для врио губернатора<sup>10</sup>. В Забайкальском крае депутаты увеличили до 10% и 25% размер добровольных пожертвований граждан и юридических лиц от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата.

Есть и некоторые иные изменения законодательства на региональном уровне. Так, в закон «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» законом от 7 мая 2019 года были внесены изменения, касающиеся сбора подписей. Произошло упрощение требований к документам, представляемым кандидатами для регистрации, в части обязанности кандидата представить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей. Отменена обязанность кандидата обеспечить нотариальное удостоверение сведений о таких лицах и их подписей.

### 3.2. Правовые параметры выборов региональных парламентов

Выборы региональных парламентов во всех 13 регионах являются очередными, то есть назначенными в связи с истечением сроков полномочий соответствующих законодательных органов. Предыдущие выборы в них проходили 14 сентября 2014 года.

В 9 регионах общая схема не изменилась по сравнению с предыдущими выборами. По-прежнему в Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках применяется

<sup>10</sup> Прах А. Кандидаты в курские губернаторы поагитируют на широкую ногу. // Коммерсантъ. 06.03.2019. <https://www.kommersant.ru/doc/3906446>

полностью пропорциональная система (эти регионы традиционно относятся экспертами к электорально аномальным, и, вероятно, в них власти не испытывают опасений за результаты «Единой России»), а в Москве – полностью мажоритарная, введенная в 2014 году. В республиках Татарстан и Тыва, Брянской и Волгоградской областях сохранилась смешанная система с равным соотношением пропорциональной и мажоритарной частей, в Крыму и Севастополе сохранилось соотношение 2:1 в пользу пропорциональной части (см. таблицу 4).

**Таблица 4. Основные параметры избирательной системы на выборах региональных парламентов**

Регион	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Республика Алтай	41 = 11 + 30	Тюменский
Кабардино-Балкарская Республика	70 = 70 + 0	Имперали
Карачаево-Черкесская Республика	50 = 50 + 0	Тюменский
Республика Крым	75 = 50 + 25	Тюменский
Республика Марий Эл	52 = 13 + 39	Тюменский
Республика Татарстан	100 = 50 + 50	Хэйра-Нимейера
Республика Тыва	32 = 16 + 16	Тюменский
Хабаровский край	36 = 12 + 24	Тюменский
Брянская область	60 = 30 + 30	Тюменский
Волгоградская область	38 = 19 + 19	Имперали
Тульская область	36 = 12 + 24	Тюменский
Москва	45 = 0 + 45	—
Севастополь	24 = 16 + 8	Тюменский

*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 08.09.2018 в первую очередь при голосовании за партийные списки; результаты партии по мажоритарной системе тоже снижаются, но менее значительно).*

Напомним, что осенью 2013 года был принят так называемый «закон Клишаса», разрешивший во всех регионах, кроме городов федерального значения, снижать долю пропорциональной составляющей до 25%. В городах федерального значения (а также на муниципальных выборах) было разрешено использовать полностью мажоритарную систему.

Закон этот был принят в условиях снижения популярности «Единой России» и был нацелен на сохранение ее доминирования в региональных и муниципальных представительных органах в этих условиях, поскольку мажоритарная составляющая для нее более благоприятна. Однако после украинских событий 2014 года популярность «партии власти» вновь выросла, одновременно между партией власти и партиями парламентской оппозиции сформировался так называемый «посткрымский консенсус». В результате с выборов 2015 года «закон Клишаса» получил ограниченное применение и, как правило, не затрагивал в 2015–2018 годах выборы

региональных парламентов. На полностью мажоритарную систему перешла Москва как субъект Федерации, также массово отменялись партийные списки на выборах органов МСУ ниже уровня регионального центра. Однако в регионах, помимо Москвы, в период 2014–2018 годов нигде доля пропорциональной составляющей не была резко снижена, лишь в двух регионах «законом Клишаса» воспользовались, чтобы сделать число депутатов, избираемых по пропорциональной системе, на единицу меньше числа одномандатных округов.

Теперь же, когда популярность «Единой России» с 2018 года очевидно вновь стала снижаться, в регионах вспомнили про предоставленное в 2013 году право. И в четырех регионах этой возможностью воспользовались, причем сделали это менее чем за четыре месяца до старта кампании. В Тульской области пропорциональная составляющая была снижена до одной трети законом от 5 февраля 2019 года, в Республике Марий Эл – до одной четверти законом от 22 февраля 2019 года, в Республике Алтай – чуть более чем до четверти (27%) законом от 6 марта 2019 года, в Хабаровском крае – до одной трети законом от 27 марта 2019 года. Как показывает опыт, снижение доли пропорциональной составляющей создает риски увеличения разрыва между итогами голосования (долей голосов за партии) и результатами выборов (долей полученных партиями мандатов), делая возможным ситуацию, когда результаты выборов могут оказаться существенно не соответствующими политической позиции граждан в отношении политических партий.

Повсеместно инициатором изменений была «Единая Россия». В Республике Алтай инициатором изменений про уменьшение пропорциональной части выступил комитет по местному самоуправлению и правопорядку Госсобрания, поправки подготавливали в спешке, поддержаны они были только фракцией «Единой России». Остальные фракции в Госсобрании (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Патриоты России») выступали против такого изменения законодательства. Но дальше голосования против в Госсобрании, которое ничего не могло изменить, они не пошли: ни протестных акций, ни исков в суды подано не было<sup>11</sup>.

В Марий Эл авторами законопроекта об изменении соотношения между одномандатниками и списочниками выступили единороссы Михаил Швецов, Анатолий Смирнов и Александр Смирнов. Один из них, председатель комитета по законодательству Михаил Швецов, сослался на пример Москвы, чей представительный орган сформирован полностью из одномандатников. Республика Крым и Севастополь, по словам Швецова, «наши самые молодые и прогрессивные регионы, сразу взяли соотношение 75 на 25 процентов»<sup>12</sup> (таким образом он показал, что грубо не владеет фактами, поскольку в Крыму и Севастополе соотношение в пользу списочной части). Еще один автор поправок, Анатолий Смирнов, призвал не бояться нового закона, так как он «позволит стать депутатам ближе к народу». Он также назвал выступления противников поправок популистскими<sup>13</sup>. Коммунист Александр Маслихин сказал, что его фракция не поддержит законопроект. По его мнению, авторы поправок не предусмотрели механизм отзыва одномандатников, не оправдавших доверия избирателей, не выполнивших их наказы. По словам Маслихина, единороссы лукавили, когда пообещали провести поправки без дополнительных расходов из бюджета. Затраты обязательно будут, поскольку предстоит заново сформировать, «перекроить» избирательные округа, выразил уверенность депутат<sup>14</sup>. Его коллега Николай Семёнов заявил, что представители «Единой России», предлагая изменить республиканские законы, думают о своем рейтинге. Они уменьшают число мандатов по партийным спискам, предполагая, что за партию, поддержавшую много непопулярных инициатив, проголосуют меньше избирателей. И наоборот, увеличивают число мест для победителей в одномандатных округах, так как многие

<sup>11</sup> <https://www.bankfax.ru/news/130424/> 6 марта 2019 года

<sup>12</sup> <https://7x7-journal.ru/articles/2019/02/21/gosudarstvennoe-sobranie-marij-el-progolosovalo-za-uvlichenie-chisla-odnomandatnikov-pri-formirovanii-parlamenta-respubliki>

<sup>13</sup> <https://7x7-journal.ru/articles/2019/02/21/gosudarstvennoe-sobranie-marij-el-progolosovalo-za-uvlichenie-chisla-odnomandatnikov-pri-formirovanii-parlamenta-respubliki>

<sup>14</sup> <https://7x7-journal.ru/articles/2019/02/21/gosudarstvennoe-sobranie-marij-el-progolosovalo-za-uvlichenie-chisla-odnomandatnikov-pri-formirovanii-parlamenta-respubliki>

единороссы – руководители крупных предприятий и организаций – могут себе позволить потратиться на избирательную кампанию»<sup>15</sup>. За изменение соотношения мест в Госсобрании в пользу одномандатников проголосовали 39 депутатов. Против были четверо коммунистов. Оба представителя ЛДПР в парламенте – Евгений Ремнёв и Владимир Кожанов – поддержали поправки (к настоящему времени оба покинули ЛДПР). При этом региональное отделение ЛДПР выступало против изменений. Власти Йошкар-Олы не согласовали активистам партии массовый пикет напротив здания правительства Марий Эл<sup>16</sup>.

В Тульской области по инициативе депутатов от всех фракций, представленных в Тульской областной Думе («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР) принят законопроект, сокращающий число мандатов, распределяемых по партийным спискам и увеличивающим долю одномандатников. Позднее руководство областного КПРФ откестилось от этого законопроекта и исключило из партии одного из авторов законопроекта, депутата Моисеева. Несмотря на то, что одним из авторов законопроекта стал лидер местной ЛДПР Александр Балберов, его старший коллега, депутат Госдумы Борис Чернышов назвал новые правила шулерством<sup>17</sup>: *«По-моему, чудовищно, когда партия «умирает», но продолжает карабкаться, пытается всеми силами цепляться за власть, пытается во что бы то ни стало провести своих кандидатов. К чему это может привести? Да, они проведут своих кандидатов, и депутаты-единороссы будут принимать очередные неадекватные решения, подобные, условно говоря, введению налога на воздух. А потом будет принято решение, чтобы не 75%, а все 100% депутатов в заксобраниях избирались по одномандатным округам, и чтобы региональными и муниципальными руководителями становились не кандидаты от партий, а самовыдвиженцы. Да, их одномандатники получают большинство в заксобраниях, создадут там свои фракции. И не важно, как эти фракции будут называться: «Единая Россия», или «Моя Тула», или «Мой Волгоград». Беда в том, что они будут продолжать делать то, чем «Единая Россия» занимается все годы своего пребывания у власти».* В связи с изменением соотношения списочных и мажоритарных мандатов Избирательная комиссия Тульской области была вынуждена предложить новую схему одномандатных округов. В связи с тем, что округа были нарезаны более компактно, по сравнению с предыдущей «лепестковой» нарезкой, новая схема была принята в основном положительно всеми участниками предстоящих выборов.

Отметим, что Тульская область бьет рекорды нестабильности избирательной системы. На выборах 2000 года там все 48 мандатов замещались по мажоритарной системе. В 2004 году использовалась смешанная система в равных долях: 24 / 24. В 2009 году все 48 мандатов замещались по пропорциональной системе. В 2014 году область вернулась к смешанной системе в равных долях, но уже с другим числом мандатов: 19 / 19. И вот теперь принята система с преобладанием мажоритарной части: 24 / 12.

В Хабаровском крае изменения внесли по инициативе председателя Законодательной Думы Хабаровского края Сергея Луговского (он же был секретарем регионального отделения «Единой России») при поддержке фракции «Единой России». Внесение изменений сопровождалось конфликтом между губернатором Хабаровского края С. Фургалом (ЛДПР) и депутатами думы. Губернатор заявлял, что Дума не имеет права менять «правила игры» за полгода до выборов. Фракции ЛДПР и КПРФ в Думе выступали против внесения поправок в избирательное законодательство. В конечном итоге губернатор подписал закон, но перед этим заявил, что его инициаторы занимаются «политическим самоубийством». В конце апреля 2019 года председатель крайизбиркома Геннадий Накушнов представил проект схемы деления края для выборов депутатов Законодательной Думы седьмого созыва. Десять из 24 избирательных

<sup>15</sup> <https://7x7-journal.ru/articles/2019/02/21/gosudarstvennoe-sobranie-marij-el-progolosovalo-za-uvlichenie-chisla-odnomandatnikov-pri-formirovanii-parlamenta-respubliki>

<sup>16</sup> <https://7x7-journal.ru/articles/2019/02/21/gosudarstvennoe-sobranie-marij-el-progolosovalo-za-uvlichenie-chisla-odnomandatnikov-pri-formirovanii-parlamenta-respubliki>

<sup>17</sup> Борис Чернышов: Очередное ухищрение «Единой России» - это настоящее шулерство. 05/02/2019. [https://newstula.ru/fn\\_432109.html?fbclid=IwAR2UHDNr1M9CXCRFAfFBjYkPbnrt\\_m2E5xgL9OtqwaPeFgiHuqgjbOErE](https://newstula.ru/fn_432109.html?fbclid=IwAR2UHDNr1M9CXCRFAfFBjYkPbnrt_m2E5xgL9OtqwaPeFgiHuqgjbOErE)



округов находятся в Хабаровске (раньше их было восемь), еще пять – в Комсомольске-на-Амуре. Остальные девять приходятся на прочие территории края, и почти во всех случаях район полностью входит в округ. Исключение составил Ванинский район. Кроме того, Хабаровский район распался на Хабаровский и Тополевский округа. При этом округа стали более компактными: если раньше в каждый входило около 58 тысяч избирателей, то теперь – немногим больше 41 тысячи.

**После того как весной 2014 года максимальное значение заградительного барьера было установлено на уровне 5%, разнообразие в отношении этого параметра на региональных выборах полностью исчезло.** Все регионы устанавливают 5-процентный барьер, ни один не желает сделать барьер ниже.

**Что касается методики распределения мандатов, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел еще в прошлом цикле.** В этой кампании (как и в кампании 2014 года) наиболее простой и справедливый метод Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков) используется только в Республике Татарстан. В 9 регионах выбрали «тюменский метод», который заключается в том, что сначала каждому списку, допущенному к распределению мандатов, предоставляется один мандат, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Имперали. Это метод таким образом гарантирует получение каждым списком, преодолевшим заградительный барьер, не менее одного мандата. При этом он часто (хотя и не всегда) дает преимущество партии-лидеру по сравнению с методом Хэйра-Нимейера.

В двух регионах оставлен метод делителей Имперали, который, как уже доказано, не может считаться методом пропорционального распределения мандатов – он дает явные преимущества партии-лидеру. Известно, что метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получает по результатам распределения ни одного мандата. Расчет показывает, что такое возможно при числе распределяемых мандатов менее 37. Иными словами, это касается Волгоградской области, а в Кабардино-Балкарской Республике такая коллизия практически невозможна. Тем не менее, в обоих регионах, где используется метод Имперали, во избежание нарушения требования Федерального закона, в законе предусмотрена коррекция для ситуации, когда партия, преодолевшая заградительный барьер, не получает ни одного мандата. При этом используются разные методы коррекции.

Норма закона Кабардино-Балкарской Республики гласит: *«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».* Иными словами, списку, которому по методу Имперали не досталось мандатов, передается мандат от партии-лидера, что в данном случае выглядит вполне справедливым.

В законе Волгоградской области предусмотрено, что списку, не получившему мандатов, передается один мандат. После этого оставшиеся мандаты заново распределяются по методу Имперали.

В таблице 5 приведены данные о правилах формирования партийных списков. Минимальные и максимальные числа кандидатов в списке в таблице указаны не только те, которые прямо приведены в законе, но и те, которые вычисляются из норм закона.

**Таблица 5. Разделение партийных списков на территориальные группы**

Регион	Число террито-	Число кандидатов в	Число кандидатов в списке
--------	----------------	--------------------	---------------------------

	риальных групп	центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Республика Алтай	5 – 10	1 – 3	2 – 3	11	33
Кабардино-Балкарская Республика	—	—	—	35	120
Карачаево-Черкесская Республика	—	—	—	30	100
Республика Крым	—	—	—	50	75
Республика Марий Эл	10 – 13	—	2 – 5	20	65
Республика Татарстан	—	—	—	1	не уст.
Республика Тыва	8 – 16	1 – 3	2 – 4	17	67
Хабаровский край	8 – 12	—	3 – 9	24	108
Брянская область	25 – 30	1 – 3	2 – 3	51	90
Волгоградская область	10 – 19	1 – 3	2 – 3	21	60
Тульская область	6 – 12	—	4 – 6	24	72
Севастополь	—	—	—	12	24

Как видно из таблицы, разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено в 7 регионах из 10, использующих смешанную систему. Не предусмотрено оно в двух республиках, использующих полностью пропорциональную систему, а также в Татарстане, Крыму и Севастополе.

*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.*

Тем не менее, следует отметить, что одним из главных аргументов в пользу разбиения списков на группы служит необходимость обеспечения территориального представительства. Однако в случае смешанной системы такое представительство обеспечивается в первую очередь через выборы в одномандатных округах. Поэтому разбиение важнее в случае полностью пропорциональной системы. Однако чаще всего, наоборот, именно в случае полностью пропорциональной системы списки не разбиваются – как в данной кампании в случае Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республик. Также стоит отметить отсутствие деления на группы в огромном и неоднородном Татарстане, в то время как оно есть в более компактных и однородных регионах.

Необходимо отметить, что во всех регионах, где предусмотрено разбиение, выбран наиболее жесткий его вариант: группы привязаны к конкретным территориям (либо к конкретным одномандатным округам, либо к заранее определенным территориям, охватывающим два или три одномандатных округа), и их запрещено объединять. Иными словами, списки должны разбиваться на большое число групп. Наш анализ показывает, что *такие жесткие правила разбиения приводят к эффекту, противоположному тому, который декларируется: территориальное представительство искажается – одни территории получают избыток мандатов, другие же мандатов не получают.* Увеличивается и *чувствительность результатов выборов (то есть состава депутатского*

*корпуса) к ошибкам при подсчете голосов и фальсификациям. В результате стимулируется не столько борьба кандидатов, сколько борьба административных ресурсов территорий. Именно поэтому эксперты неоднократно выступали за создание внутри списков небольшого числа крупных групп, границы которых включали бы разные муниципальные образования, что снижало бы роль манипуляций и риски неравномерной представленности территорий.*

Ранее редкостью были случаи, когда списки требовалось полностью разбить на территориальные группы – без общерегиональной части. В нынешней кампании такое решение приняли сразу в трех регионах – Республике Марий Эл, Хабаровском крае и Тульской области. Общерегиональная часть, с одной стороны, позволяет избраться лидеру регионального отделения партии, что важно для оппозиционных партий; с другой стороны, она стимулирует технологию «паровозов». Однако там, где у «Единой России» нет явных «паровозов» (как в Хабаровском крае, где в 2018 году губернатором избран представитель ЛДПР, также свой надпартийный статус подчеркивают главы Марий Эл и Тульской области), у нее возникает соблазн установить правила, невыгодные оппозиции.

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. Стоит отметить, что в шести регионах (Республике Марий Эл, Республике Тыва, Хабаровском крае, Брянской, Волгоградской и Тульской областях) **минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу.** В наибольшей степени здесь отличились законодатели Хабаровского края и Тульской области, заставившие партии включать в список в два раза больше кандидатов, чем распределяется мандатов (за счет требования включать в каждую группу не менее трех или четырех кандидатов). В реальности отношение еще выше, поскольку серьезные партии стремятся разбить список на максимальное число групп, чтобы охватить все территории; таким образом, в Тульской области им придется включать в список в четыре раза больше кандидатов, чем замещается мандатов. Такие жесткие нормы вынуждают партии включать в список большое число кандидатов, заведомо не имеющих шансов на избрание и потому не сильно заинтересованных в успехе на выборах; при этом существенно возрастает нагрузка на партию и ее аппарат (как организационная, так и финансовая). Можно сказать, что требования по выдвижению партиями чрезмерного числа кандидатов по сути являются одной из разновидностей финансово-организационного барьера.

**В отношении предельных размеров избирательных фондов заметно разнообразие** (см. таблицу 6). Предельный размер для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 17 руб. в Республике Татарстан до 310 руб. в Республике Тыва, а средний предельный размер для кандидата по мажоритарному округу в пересчете на одного избирателя – от 61 руб. в Тульской области до 360 руб. в Республике Марий Эл (см. рис. 2 и 3). В целом, как и для выборов губернаторов, можно говорить о постепенном росте предельных размеров избирательных фондов. Так при изменении Избирательного кодекса города Москвы 29 апреля предельный размер избирательного фонда кандидата увеличен до 35 млн. рублей. Изменениями в Избирательный кодекс Хабаровского края увеличены размеры избирательных фондов на выборах всех уровней. Фонд кандидата на пост губернатора края теперь составит 50 млн рублей, кандидата в депутаты Законодательной думы края – до 10 млн рублей, главы муниципального образования – до 6 млн рублей, кандидатам в депутаты муниципальных собраний придется довольствоваться 2,5 млн рублей. Увеличатся и фонды избирательных объединений: на выборах в краевую думу до 80 млн рублей, на выборах депутатов муниципального уровня – до 25 млн рублей.

**Таблица 6. Предельные размеры избирательных фондов**

Регион	Число избирателей на 01.01.2019	Число одномандатных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.

			партии	кандидата
Республика Алтай	160 331	30	29,676	1,483
Кабардино-Балкарская Республика	534 285	—	20	—
Карачаево-Черкесская Республика	293 922	—	50	—
Республика Крым	1 480 828	25	130	13
Республика Марий Эл	542 371	39	100	5
Республика Татарстан	2 935 357	50	50	5
Республика Тыва	193 375	16	60	3
Хабаровский край	992 302	24	80	10
Брянская область	994 839	30	100	3
Волгоградская область	1 854 703	19	124,906	7,137
Тульская область	1 187 041	24	90	3
Москва	7 265 749	45	—	35
Севастополь	313 016	8	50	5

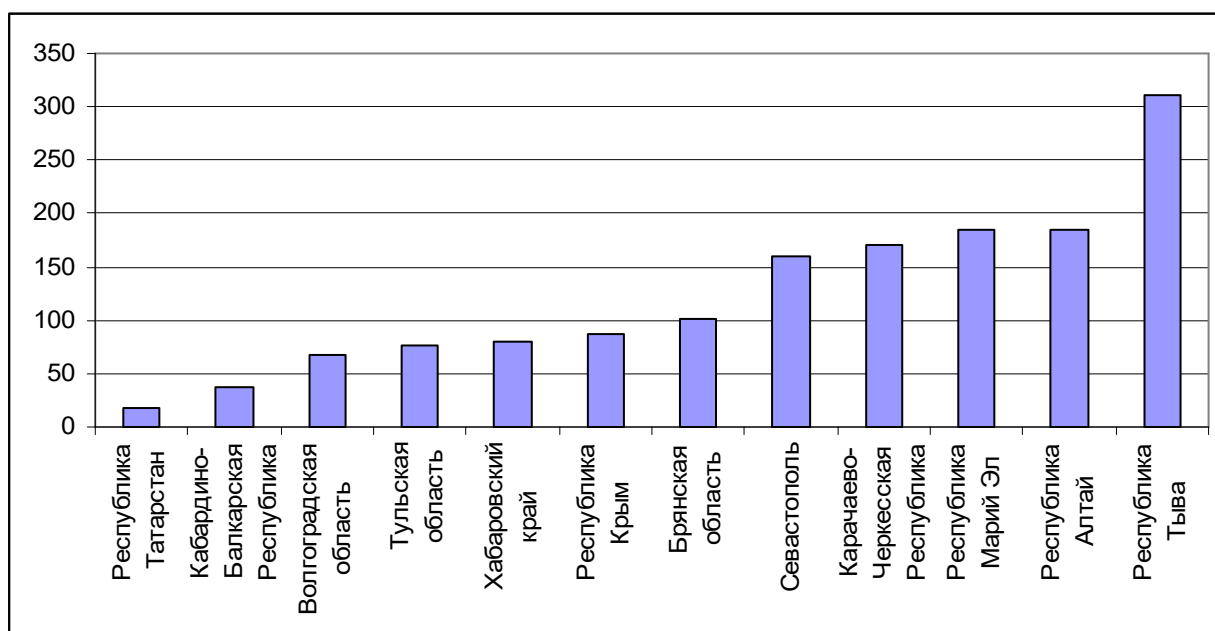


Рис. 2. Предельный размер расходования средств избирательного фонда партии в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

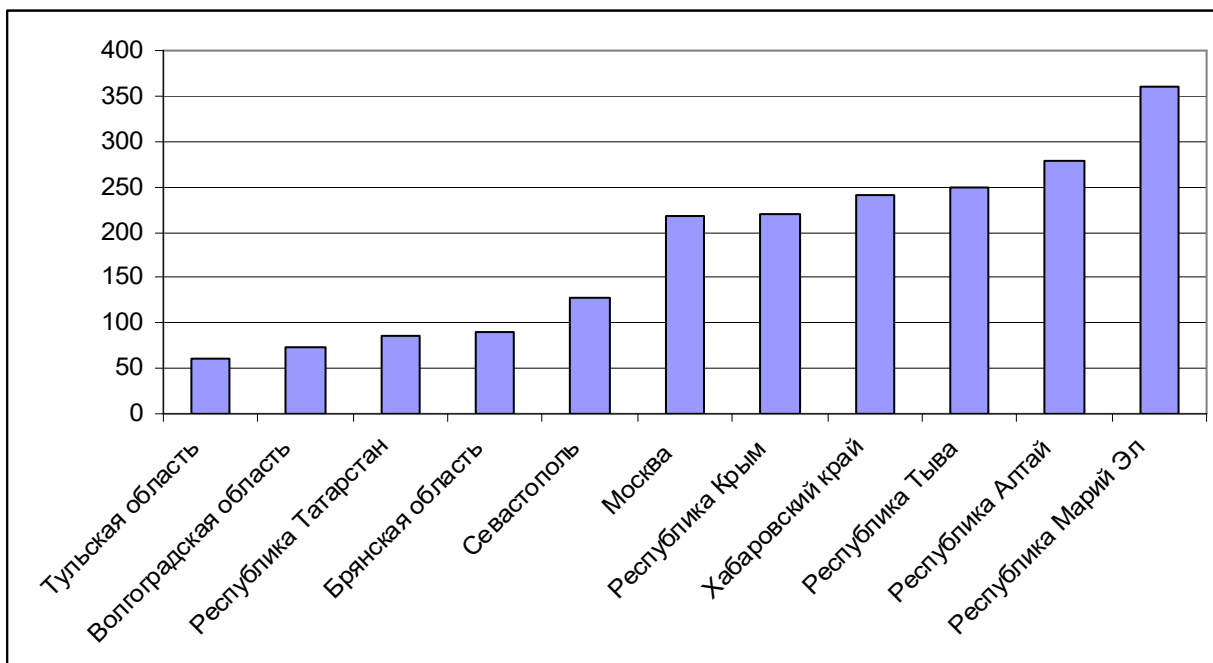


Рис. 3. Средний предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

В шести регионах «потолок» фонда в расчете на одного избирателя для кандидата выше, чем для партии. В Республике Тыва, Севастополе, Брянской и Тульской областях «потолок» для партии выше.

Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах региональных парламентов имеют 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 пяти регионах (республиках Марий Эл, Татарстан и Тыва, Москве и Севастополе) льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных регионах льготу имеют от 5 до 9 партий (см. таблицу 7).

**Таблица 7. Партии, имеющие льготы в отдельных регионах**

Регион	Число льготников	Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)
Республика Алтай	7	«Патриоты России», «Родина», КПСС
Кабардино-Балкарская Республика	6	«Патриоты России», РЭП «Зеленые»
Карачаево-Черкесская Республика	7	«Патриоты России», «Коммунисты России», «Гражданская платформа»
Республика Крым	9	«Патриоты России», «Коммунисты России», «Родина», Российская партия пенсионеров за социальную

		справедливость, Партия Ветеранов России
Республика Марий Эл	4	—
Республика Татарстан	4	—
Республика Тыва	4	—
Хабаровский край	5	«Родина»
Брянская область	8	«Патриоты России», «Коммунисты России», «Родина», «Города России»
Волгоградская область	5	Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Тульская область	5	Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Москва	4	—
Севастополь	4	—

### 3.3. Правовые параметры муниципальных выборов

*Прямые выборы мэров региональных центров проводятся в трех городах (Улан-Удэ, Новосибирск и Анадьрь). Во всех трех городах они проводятся по системе относительного большинства.*

В 2014–2015 годах, после того, как Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», были резко расширены возможности региональной власти устанавливать структуру и порядок избрания муниципальных органов власти без их согласия, произошла массовая принудительная отмена прямых выборов мэров региональных центров населением. В результате, *на 1 января 2019 глава администрации регионального центра, избранный населением, формально оставался лишь в Хакасии, Хабаровском крае, Кемеровской, Новосибирской, Сахалинской, Томской областях, Чукотском АО.* Уже в 2019 году были отменены прямые выборы мэра Кемерово, в то же время, согласно принятому в Бурятии закону, в 2019 году должен вернуться к выборам мэра населением Улан-Удэ.

После того, как в декабре 2007 года Г. Айдаев был с большим трудом избран мэром Улан-Удэ на третий срок (по официальным данным он набрал 42,9% голосов, за его основного конкурента Александра Толстоухова проголосовали 39,8% избирателей) и почти год шли суды по результатам выборов, прямые выборы мэра в Улан-удэ решили отменить. 19 мая 2011 года на внеочередной сессии депутаты горсовета приняли поправки в Устав столицы Бурятии, согласно которым в городе была введена должность руководителя администрации, а мэр Улан-Удэ должен был избираться из числа депутатов горсовета. Изменения вступали в силу по истечении пятилетнего срока полномочий Геннадия Айдаева, избранного на муниципальных выборах 2 декабря 2007 года. По окончании полномочий Айдаева депутаты 11 декабря 2012 года выбрали главой города (и одновременно председателя горсовета) председателя горсовета Улан-Удэ Александра Голкова. Одновременно был введен пост нанимаемого по контракту главы администрации (сити-менеджера), но, по общему мнению, реальным руководителем города был не сити-менеджер, а именно А. Голков, которого считали союзником местной торговой бизнес-группы «Титан». Главой администрации депутаты внезапно избрали не

Г. Айдаева, а Евгения Пронькинова (с 2005 года глава администрации Октябрьского района Улан-Удэ). С ноября 2014 года врио главы администрации после окончания полномочий Е. Пронькинова стал Зандра Сангадиев (с 26 февраля 2015 года полноценный руководитель администрации Улан-Удэ). 1 марта 2016 года З. Сангадиев покинул пост в связи с тем, что был назначен министром экономики республики. И.о. главы администрации стал Олег Екимовский, но на конкурс на должность сити-менеджера он документы не подал. 23 июня 2016 новым главой администрации стал Александр Аюшеев, ранее (с 1999 года) занимавший должность зам. главы – председателя комитета по финансам.

*После назначения в 2017 году главой Бурятии А. Цыденова ожидалось, что новый глава будет стремиться установить фактический контроль и над столицей региона, которой де-факто управлял конгломерат местного бизнеса.* Так как сохранение избрания главы города депутатами означало решающее мнение в этом вопросе представителей этого конгломерата, Цыденову, имеющему пока высокий рейтинг, политически могли быть выгоднее прямые выборы, на которых он имел большую возможность провести своего ставленника (глава города А. Голков, по общему мнению, не обладал личной популярностью и был не способен такие выборы выиграть).

Весной 2018 года в Народный Хурал главой Бурятии А.С. Цыденовым был внесен законопроект об изменении порядка избрания глав районов: в большинстве районов де-факто создаются условия для отмены прямых выборов, а в Улан-Удэ они, наоборот, возвращаются.

Теперь, помимо всенародных выборов районные советы депутатов могут принять иную схему избрания – из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Публично законопроект назван законом «о вариативности порядка избрания глав муниципальных образований» и шагом «в демократизации общественно-политической жизни на местах». Новшество предполагает два исключения. Первое касается Улан-Удэ, для столицы региона предусмотрен единственный вариант избрания главы только на всенародных выборах. Второе относится к поселениям – административным центрам районов, где нет местной администрации. В таких населенных пунктах местная администрация не образуется, так как исполнение ее полномочий возлагается на местную администрацию муниципального района, и там глава избирается из состава Совета депутатов муниципального образования. Всего таких населенных пункта в Бурятии два – Заиграево и Богдарин. Здесь главы возглавляют одновременно и Советы депутатов поселений<sup>18</sup>. Поправки были окончательно приняты в апреле 2018 года. При принятии закона отмечено, что в регионе сейчас выборы главы населением предусмотрены в уставах 92 муниципальных образований: 2 городских округа, 21 муниципальный район, 6 городских поселений и 63 сельских поселения. Советом депутатов из состава депутатов избирают глав согласно 18 уставам поселений – административных центров, включая 3 устава городских поселений. Определяют главу Советом депутатов из числа кандидатов, представленных по итогам конкурса согласно 176 уставам поселений, включая 7 уставов городских поселений<sup>19</sup>. Инициатива об избрании глав районов по конкурсу вызвала довольно противоречивую реакцию. С одной стороны, говорилось, что теперь выборы перестанут выглядеть как конкурс кошечек и появится шанс у настоящих профессионалов<sup>20</sup>. С другой – на практике сильные главы, имеющие «карманный» райсовет, обеспечили себе новый срок, с другой – у правительства региона появился сильный рычаг давления на муниципальную власть.

В феврале 2019 А. Цыденов перешел в наступление по продвижению своего кандидата в главы Улан-Удэ. 6 февраля 2019 года первый заместитель главы Бурятии Игорь Юрьевич Шутенков стал первым заместителем главы администрации Улан-Удэ вместо Олега Екимовского, работавшего в мэрии с марта 2015 года (сам Екимовский 7 февраля был назначен советником главы региона). И. Шутенков ранее работал в налоговых органах, 27 декабря 2007 года был назначен министром финансов Бурятии. 10 октября 2017 года стал первым

<sup>18</sup> [https://gazeta-n1.ru/archive/detail.php?ID=62205&sphrase\\_id=1685242](https://gazeta-n1.ru/archive/detail.php?ID=62205&sphrase_id=1685242)

<sup>19</sup> <http://vtinform.com/podrobnosti/126093/>

<sup>20</sup> <https://www.infpol.ru/198386-ot-pryamykh-vyborov-k-konkursnoy-komissii/>

заместителем председателя правительства. Шутенков пообещал быть «руководителем, открытым для людей», написав обращение к горожанам в соцсети, предложив им поделиться тем, «на что надо обратить внимание, как сделать удобнее и лучше». 15 февраля 2019 года было объявлено, что глава администрации (сити-менеджер Улан-удэ) А. Аюшеев ушел в отпуск и Игорь Шутенков стал и.о. руководителя Администрации города. 21 февраля на заседании комитетов горсовета депутаты обсудили заявление на увольнение по собственному желанию от А. Аюшеева и его предварительно согласовали. Заявление было подписано официально на сессии горсовета 28 февраля. После отставки А. Аюшеев возглавил министерство транспорта Бурятии, которое уже полгода было без руководителя.

Почти одновременно вечером 25 февраля в аппарат Улан-Удэнского горсовета поступили два заявления уже от главы города А. Голкова. Первое – о досрочном прекращении его полномочий мэра городского округа «Город Улан-Удэ» с 11 марта 2019 года. Второе – о сложении с 11 марта 2009 полномочий депутата городского совета. До выборов населением единого главы города 8 сентября 2019 года и.о. главы города – председателя горсовета стал его первый заместитель Александр Иринчиев.

В условиях активной поддержки властями региона И. Шутенкова крайне сомнительно, что кто-либо из потенциально имеющих значимые ресурсы для участия в выборах кандидатов в главы (в частности, бывший депутат горсовета, а ныне депутат Народного хурала М. Степанов) будет принимать в них участие. Основная борьба, судя по всему, разгорится за места в городском совете.

***Что касается предельных размеров избирательных фондов кандидатов на выборах мэров***, то в Улан-Удэ это 25 млн руб. (85,3 руб. на избирателя), в Новосибирске 20 млн руб. (17 руб. на избирателя), в Анадыре 800 тыс. руб. (88,7 руб. на избирателя). Законом Республики Бурятия от 04.12.2018 N 211-VI «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия в сфере избирательного законодательства» уточнено, что размер средств, которые выделены кандидату выдвинувшим его избирательным объединением в совокупности не могут превышать 100% (ранее – 50%) процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата. Значительно увеличены предельные суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата на должность главы муниципального образования в зависимости от численности избирателей (так на выборах мэра Улан-Удэ предельный размер фонда вырос в 12,5 раза), а также предельные суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения на выборах депутатов представительного органа городского округа, городского, сельского поселения.

***В городах Магас, Элиста, Симферополь, Йошкар-Ола, Владикавказ, Чита, Благовещенск, Брянск, Вологда, Иркутск, Мурманск, Пенза, Южно-Сахалинск, Тула, Биробиджан, Анадырь, Салехард, Челябинск, где прямые выборы мэров населением отменены, избрание новых горсоветов будет означать и последующее избрание депутатами новых городских руководителей (в Кургане и Нарьян-Маре ранее депутаты уже избрали главу города по предложению конкурсной комиссии).***

В части из данных городов действует двуглавая схема (глава города – спикер гордумы, администрацию возглавляет сити-менеджер, нанимаемый по контракту по предложению конкурсной комиссии), в части произошел переход на схему единоличного главы города, избираемого депутатами по предложению конкурсной комиссии.

В Иркутске пока действует решение 2015 года, по которому депутаты из своего числа выбирают мэра города Иркутска без участия конкурсной комиссии, то есть каждый из избранных депутатов формально может претендовать на пост мэра. История борьбы за возвращение прямых выборов мэра Иркутска продолжается все пять лет после их отмены. Губернатор от КПРФ Сергей Левченко выступил за возвращение прямых выборов, предложил законопроект региональным депутатам, которые его неоднократно отвергали. Весной 2019 года депутаты Законодательного Собрания проголосовали в первом чтении за законопроект об избрании главы города по предложению конкурсной комиссии.



8 мая в Иркутске прошел митинг против введения поста сити-менеджера. Митинг был собран по инициативе мэра Дмитрия Бердникова против спикера Законодательного Собрания Сергея Сокола. В нем приняло участие более тысячи человек. Выступления открыл председатель Союза десантников Вячеслав Лесин, который заявил, что глава, избираемый по предложению конкурсной комиссии, выгоден депутатам Заксобрания Иркутской области. По его мнению, необходимо провести референдум по выборам мэра. Директор музея истории Иркутска Сергей Дубровин напомнил, что институт сити-менеджера «плохо себя проявил» в Ангарске, Братске и Усолье-Сибирском. Депутат Заксобрания, лидер регионального отделения «Справедливой России» Лариса Егорова подчеркнула, что Иркутск достоин прямых выборов мэра и пообещала проголосовать против законопроекта во втором чтении. Также на мероприятии выступил бывший депутат областного Заксобрания Андрей Лабыгин, который был одним из инициаторов отмены прямых выборов мэра в Иркутске в 2014 году. Он сказал, что «иногда люди ошибаются». В митинге участвовало очень много людей пожилого возраста. Многие привозили на автобусах. Выступления со сцены шли с музыкальными паузами. На митинге несколько молодых людей развернули плакаты «Левченко, за сколько ты продался едроссам?», «Лети в Колумбию, Сокол! Иркутск устал!», «Сокол разваливает «Единую Россию» в Иркутске! Знают ли об этом в центре?», «Депутаты, одумайтесь! Вы позорите Иркутск!», «Верните иркутянам право голоса или вон!». Кроме того, раздавалась листовка:

# ДОСКА ПОЗОРА ОНИ ЛИШИЛИ ИРКУТСК ПРАВА ГОЛОСА!



**Депутат Сокол**  
- родился в Севастополе, жил в Колумбии, работал - везде, фракция Единая Россия



**Депутат Романов**  
- несостоявшийся мэр Иркутска, бывший представитель Единой России в Госдуме, фракция КПрФ



**Депутат Битаров**  
- бывший единоросс, бывший председатель правительства Левченко, фракция Гражданская платформа



**Депутат Андреев**  
- москвич, фракция КПрФ



**Депутат Левченко**  
- ангарчанин, предал идеалы папы губернатора фракция КПрФ



**Депутат Гаськов**  
- братчанин, фракция Справедливая Россия



**Депутат Кондрашов**  
- бывший мэр Иркутска, фракция КПрФ



**Депутат Красноштанов**  
- строительное лобби, фракция Единая Россия



**Депутат Побойкин**  
- черемшовец, фракция Единая Россия

## КПрФ

Левченко Андрей - КПрФ  
Носенко Ольга - КПрФ  
Андреев Андрей - КПрФ  
Кондрашов Виктор - КПрФ  
Бренюк Сергей - КПрФ  
Габов Роман - КПрФ  
Романов Антон - КПрФ  
Белов Александр - КПрФ  
Кудрявцева - КПрФ  
Сарсенбаев Евгений - КПрФ  
Шершнева Денис - КПрФ  
Маслов Андрей - КПрФ  
Обухов Анатолий - КПрФ  
Хайдуков Валерий - КПрФ  
Шевченко Светлана - КПрФ

## Единая Россия

Сокол Сергей - Единая Россия  
Ведерников Александр - Единая Россия  
Дискусарова Наталья - Единая Россия  
Перетолчин Виталий - Единая Россия  
Побойкин Виктор - Единая Россия  
Сагдеев Тимур - Единая Россия  
Красноштанов Антон - Единая Россия  
Труфанов Николай - Единая Россия

## Так называемая оппозиция

Битаров Александр - Гражданская платформа  
Безродных Ольга - Гражданская Платформа  
Гаськов Александр - Справедливая Россия  
Тютрин Дмитрий - ЛДПР

# МЫ ВАС НЕ ВЫБИРАЛИ!

*Выборы представительных органов региональных центров проходят в тех же городах, что и в 2014 году (20 городов), а также в Магасе, где срок полномочий городского совета 4 года. Выборы в региональных центрах 2014 года были уникальны в том отношении, что в большинстве городов они прошли по мажоритарной системе как реакция власти на свои электоральные проблемы 2011–2013 годов. Как уже отмечалось выше, осенью 2013 года был принят «закон Клишаса», отменивший введенное весной 2011 года требование об обязательной пропорциональной составляющей на выборах в крупных городских округах и муниципальных районах. И в 2014 году только в 6 из 20 региональных центров применялась смешанная система, сокращение ее применения стало существенным ударом по возможностям*

политических партий (в первую очередь, парламентских – КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», но также и всех остальных). В 2015 году, как уже отмечено, в условиях «посткрымского» консенсуса, власти вновь пошли навстречу парламентской оппозиции, сократив применение «закона Клишаса» (при этом ранее были лишены льгот при регистрации большинство непарламентских партий). В результате, в последующие годы (2015–2018) полностью мажоритарная система не использовалась ни в одном из региональных центров и ее вернули даже ранее отменившие ее или собиравшиеся отменить региональные центры (Новосибирск, Нижний Новгород и др.).

*Теперь, в условиях начавшегося в 2018 году нового электорального подъема представителей альтернативных «Единой России» политических партий, ситуация близка к повторению 2014 года.* С одной стороны, власти региональных центров, где в 2014 году использовалась мажоритарная система, не склонны от нее отказываться. С другой стороны, снижение популярности «Единой России» вынуждает ее представителей оказывать предпочтение мажоритарной системе (или мажоритарной составляющей смешанной системы), поскольку эта система обычно благоприятна для партии-лидера (хотя в случае утраты лидерства при росте протестных настроений может быть утрачено и благоприятствование, о чем, в частности, свидетельствуют прошлогодние примеры Великого Новгорода, Тольятти и Дмитровграда).

В результате полностью мажоритарная система в 2019 году сохранилась в 11 региональных центрах, где она была в 2014 году – в Улан-Удэ, Йошкар-Оле, Чите, Хабаровске, Вологде, Иркутске, Южно-Сахалинске, Биробиджане, Нарьян-Маре, Анадыре и Салехарде, также сохранена мажоритарная система на выборах депутатов районных советов Челябинска. К ним прибавились Благовещенск и Мурманск, где пять лет назад была смешанная система. В то же время в Кургане, Пензе и Туле проявилась тенденция прежних лет, и полностью мажоритарная система была заменена на смешанную – в Кургане с равным соотношением мажоритарной и пропорциональной составляющих, а в Пензе и Туле с преобладанием мажоритарной части (см. таблицу 8). Сохранились смешанная система в Элисте, Симферополе, Владикавказе и Брянске, а также полностью пропорциональная система в Магасе.

**Таблица 8. Основные параметры избирательной системы на выборах представительных органов региональных центров**

Город	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Улан-Удэ	30 = 0 + 30	—
Магас	15 = 15 + 0	Хэйра-Нимейера
Элиста	25 = 18 + 7	Тюменский
Симферополь	38 = 19 + 19	Тюменский
Йошкар-Ола	35 = 0 + 35	—
Владикавказ	32 = 16 + 16	Тюменский
Чита	30 = 0 + 30	—
Хабаровск	35 = 0 + 35	—
Благовещенск	30 = 0 + 30	—
Брянск	32 = 16 + 16	Тюменский
Вологда	30 = 0 + 30	—

Иркутск	$35 = 0 + 35$	—
Курган	$26 = 13 + 13$	Имперали
Мурманск	$30 = 0 + 30$	—
Пенза	$35 = 10 + 25$	Тюменский
Южно-Сахалинск	$25 = 0 + 25$	—
Тула	$35 = 15 + 20$	Тюменский
Биробиджан	$21 = 0 + 21$	—
Нарьян-Мар	$15 = 0 + 15$	—
Анадырь	$15 = 0 + 15$	—
Салехард	$21 = 0 + 21$	—

Примером электоральных метаний (явно не без политических советов из федерального центра) может служить Чита. Вначале здесь решением городской Думы от 22 ноября 2018 года вместо мажоритарной была введена смешанная система с равным соотношением мандатов (15:15), затем депутаты даже приняли новую схему избирательных округов. Однако в феврале 2019 года Законодательное Собрание Забайкальского края решило вернуть мажоритарную систему через внесение изменений в краевой закон о муниципальных выборах, согласно которым выборы депутатов представительных органов муниципальных образований с численностью избирателей более 100 тысяч человек проводятся по мажоритарной избирательной системе по одномандатным избирательным округам. Речь в данном случае шла непосредственно о Чите, поскольку других населенных пунктов с такой численностью в Забайкалье нет. Таким образом, региональные законодатели навязали городу возврат к мажоритарной системе.

Авторами законопроекта о возвращении мажоритарной системе в Чите выступили депутаты Заксобрания Забайкальского края Анатолий Вершинин от Партии Дела, Владимир Иванченко от «Справедливой России», депутат от «Единой России» Юрий Кон и представитель Партии пенсионеров России Александр Михайлов. Коммунисты выступили против этой инициативы, но их голосов не хватило. В итоге по их настоянию все фамилии голосовавших «за» разместили на сайте Заксобрания<sup>21</sup>. Депутат первого созыва гордумы Читы, сопредседатель местного движения «Гражданская солидарность» Александр Жданов в июне подал иск в краевой суд с требованием отменить закон, закрепивший переход от мажоритарно-пропорциональной к чисто мажоритарной системе избрания городских депутатов<sup>22</sup>. Он считает, что подобные изменения на руку только «Единой России», которая в 2018 году фактически проиграла выборы в Заксобрание. Первый секретарь крайкома КПРФ Юрий Гайдук заявил: *«Ясно, под что всё это сделано. Ноябрь, декабрь – депутаты городской думы проголосовали за смешанную систему. И уже округа нарезали по одномандатным и политическим партиям. ... внезапно 11 числа собираются четыре депутата. Принимают решение. И сразу быстро выносят этот вопрос. Это непорядочно. Это какой-то чей-то заказ. Мы расцениваем так. И мы биться будем до последнего, чтобы всё-таки принять закон, который предлагают депутаты городской думы. То же самое и по выборам мэра города. Мы будем отстаивать ту позицию, которую отстаивают депутаты городской думы»*<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Депутаты края изменили избирательную систему выборов в гордуму Читы. 19.02.2019. <http://zabinfo.ru/153347>

<sup>22</sup> Затирко А. Экс-депутат потребовал у суда вернуть голосование за партии на выборах в гордуму Читы. 03.06.2019. <https://www.chita.ru/news/130800/>

<sup>23</sup> «Мажоритарная система выборов - чей-то заказ» - Юрий Гайдук, партия КПРФ. 16.02.2019. <http://gtrkchita.ru/news/?id=23704>

Изменения, внесенные городским советом г. Мурманска в Устав города в отношении замены смешанной системы на мажоритарную и сокращения количества депутатов совета с 32 до 30<sup>24</sup> активно критиковались оппозиционными партиями, представленными в регионе<sup>25</sup>. Поправки были инициированы фракцией «Единая Россия», противниками поправок были представители местной парламентской оппозиции, а именно представителями фракций КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России».

***В большинстве обсуждаемых городов используются одномандатные округа.*** Исключениями являются Мурманск, где используются двухмандатные округа, Анадырь (один трехмандатный и три четырехмандатных округа) и Салехард (пять многомандатных избирательных округов, два округа – по три мандата, три округа – по пять мандатов).

По имеющимся данным, первоначально многомандатные округа планировались также в Туле, но работающие с администрацией политтехнологи якобы убедили ее, что при нынешних общественных настроениях и росте протестного голосования это опасно (сторонники многомандатных округов утверждали, что кампании в больших округах означают рост бюджетов на такие кампании, а проблемы с бюджетами в первую очередь у оппозиции). Позапрошлый созыв Тульской городской Думы был избран 14 марта 2010 года по полностью пропорциональной системе (в результате «Единая Россия» получила 16 мандатов, КПРФ и «Справедливая Россия» по 6, РОДП «ЯБЛОКО» 4, ЛДПР 3). Доминирование в гордуме оппозиции привело к переходу на выборах 14 сентября 2014 года к системе 7 пятимандатных округов и отмене пропорциональной части. Затем после выборов они изменили избирательную систему для следующих выборов, введя смешанную (18 на 18 при увеличении числа депутатов до 36). Наконец, уже в апреле 2019 года численность депутатов гордумы снова возвратили к 35, 15 мест по партийным спискам (без территориальных групп) и 20 по одномандатным округам.

В Вологде (30 мажоритарных округов) избирательные округа сформированы перед выборами 2014 года на срок 10 лет, средний размер округа составлял примерно 7,5–8 тысяч избирателей. Однако, с тех пор велось активное жилищное строительство на окраинах, что привело к значительным различиям в округах по численности населения. К примеру, округ № 25 увеличился примерно на 2,5 тысячи человек и, по предварительным данным, превысил 10 тысяч избирателей.

***В 2014 году федеральный закон установил максимальную величину заградительного барьера на муниципальных выборах на уровне 5%. Это привело к тому, что почти повсеместно барьер установлен на этом максимально возможном уровне, в том числе и в тех восьми региональных центрах, где в данной кампании используется пропорциональная система.***

Как видно из таблицы 8, в рассматриваемых городах предусмотрено применение трех разных методов распределения мандатов. Наиболее простой и справедливый метод Хэйра-Нимейера сохранился в Магасе. В шести региональных центрах предусмотрен тюменский метод и только в Кургане – метод делителей Имперали.

Как отмечалось в предыдущем подразделе, метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получает по результатам распределения ни одного мандата, и такая ситуация противоречит требованию Федерального закона. Поэтому закон Курганской области предусматривает коррекцию для такой ситуации:

«Если в результате распределения депутатских мандатов между списками кандидатов, произведенного в соответствии с пунктами 2 и 3 настоящей статьи, остались списки кандидатов, допущенные к распределению мандатов, но не получившие мандаты, и не осталось

---

<sup>24</sup> № 56-950 О внесении изменений в устав муниципального образования город Мурманск, утвержденный решением Совета депутатов города Мурманска от 02.04.2018 № 45-787 (в редакции решения совета депутатов города Мурманска от 20.12.2018 № 53-911) // Режим доступа:

<http://murmansovet.ru/act/legislation/solutions.php#view/act/legislation/solutions.php%3Fnews%3D5884> (14.06.19)

<sup>25</sup> Партийные списки или прямые выборы? В мурманском горсовете решали, как будут голосовать за будущих депутатов // ТВ-21. Режим доступа: <https://www.tv21.ru/news/2019/04/17/partiynye-spiski-ili-pryamyey-vybory-v-murmanskom-gorsovete-reshali-kak-budut-golosovat-za-buduschikh-deputatov> (14.06.19)

нераспределенных депутатских мандатов, то производится перераспределение депутатских мандатов в следующем порядке. Числа депутатских мандатов, причитающиеся спискам кандидатов, получившим в соответствии с пунктами 2 и 3 настоящей статьи 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. Высвободившиеся мандаты по одному передаются спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившим депутатских мандатов».

Разделение партийных списков на территориальные группы предусмотрено в четырех региональных центрах из восьми, где применяется пропорциональная или смешанная система, **при этом во всех случаях разбиение навязано региональным законом.**

**Таблица 9. Разделение партийных списков на территориальные группы**

Город	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Магас	—	—	—	4	18
Элиста	4 – 7	1 – 3	2 – 6	9	25
Симферополь	—	—	—	19	38
Владикавказ	—	—	—	16	20
Брянск	11 – 16	1 – 3	2 – 3	23	50
Курган	7 – 13	—	3 – 5	21	65
Пенза	5	1 – 3	2 – 5	11	28
Тула	—	—	—	15	30

В предыдущем подразделе применительно к региональным выборам мы отмечали, что разбиение списков на группы оправдано в случае больших и неоднородных территорий, а в небольших однородных территориях крайняя дробность списков имеет больше отрицательных, чем положительных качеств с точки зрения обеспечения интересов избирателей. Соответственно на муниципальных выборах, а тем более в городских округах, где небольшие расстояния, компактное население и достаточно однородный электорат, разбиение списков на большое число групп имеет больше отрицательных, чем положительных качеств. В особенности отрицательные моменты могут проявляться при небольшом числе избирателей, когда на распределение мандатов могут оказывать влияние как фальсификации, так и иные факторы (подкуп, сознательный срыв явки на территории), в том числе случайные (таким фактором может быть даже коммунальная авария в одном из домов).

Однако региональные законодатели уже в течение длительного времени навязывают разбиение списков на выборах в городских округах. При этом **нормы, касающиеся разделения списка на группы, на муниципальных выборах обычно столь же жесткие, как и на региональных, а иногда и более жесткие.**

«Шедевром» можно считать положения части 6 статьи 35 Закона Пензенской области от 22.05.2006 № 1048-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу» (в редакции от 04.03.2019). Согласно этим положениям, число территориальных групп не может быть менее пяти и более десяти. При этом на территориальные группы должна быть поделена вся территория единого избирательного округа. Каждая территориальная группа должна соответствовать одному или нескольким граничащим между собой одномандатным избирательным округам. Количество одномандатных избирательных округов, входящих в каждую территориальную группу, должно быть равным.

При этом на выборах депутатов Пензенской городской Думы образовано 25 одномандатных округов. Поэтому приведенные выше нормы могут быть реализованы только путем образования пяти территориальных групп, включающих по пять одномандатных округов. Интересно, как можно было бы реализовать эти нормы, если бы число одномандатных округов было бы простым (например, 23) или не делилось бы на числа от 5 до 10 (например, 22 или 26)?

В таблице 10 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий. Здесь также размеры «потолков» в расчете на одного избирателя варьируются в очень широких пределах. Так, для партий данный показатель имеет минимальное значение (11,9 руб.) в Элисте; в шести городах его вариации от 19 руб. в Кургане до 87 руб. в Брянске; однако в крошечном Магасе установленный потолок составляет 1430 руб. на одного избирателя.

**Таблица 10. Предельные размеры избирательных фондов**

Город	Число избирателей на 01.01.2019	Число мажоритарных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Улан-Удэ	293211	30	—	2,5
Магас	3497	—	5	—
Элиста	83828	7	1	0,5
Симферополь	277 353	19	22	1,32
Йошкар-Ола	204672	35	—	0,2
Владикавказ	235148	16	20	1
Чита	245067	30	—	0,3
Хабаровск	437758	35	—	2,5
Благовещенск	165198	30	—	0,133
Брянск	345287	16	30	2
Вологда	244132	30	—	0,75
Иркутск	455 987	35	—	1,25
Курган	263261	13	5	3
Мурманск	237689	15	—	1,5
Пенза	402677	25	20	2
Южно-Сахалинск	140184	25	—	5

Тула	435020	20	15	1
Биробиджан	57191	21	—	0,5
Нарьян-Мар	17050	15	—	1
Анадырь	9022	4	—	0,3
Салехард	28468	5	—	0,8 или 1

Для кандидатов вариации также достаточно широкие (см. рис. 4): от 24 руб. в Благовещенске до 892 руб. в Южно-Сахалинске.

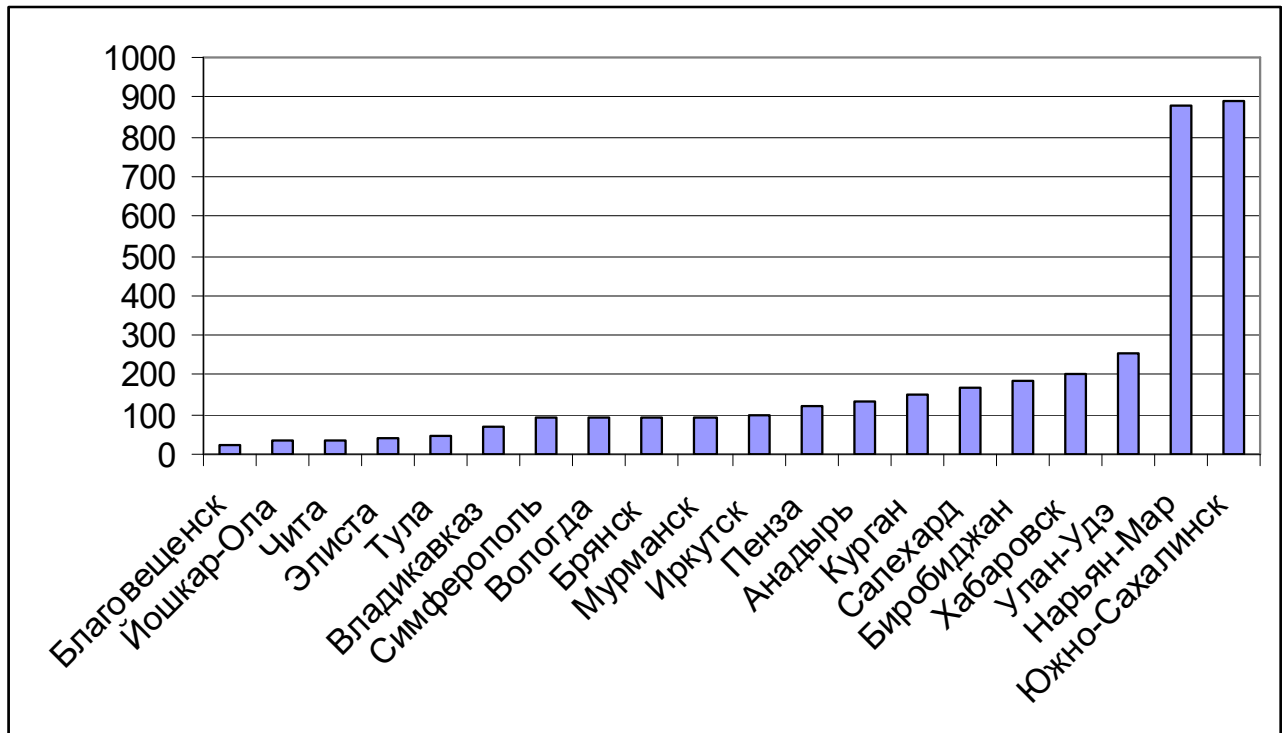


Рис. 4. Средний предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров, руб.

Для муниципальных выборов в Санкт-Петербурге коррективы по избирательным фондам кандидатов были утверждены 23 мая 2019 года. Поправки были внесены в апреле фракцией «Единая Россия». В соответствии с ними «потолок» избирательного фонда кандидата был увеличен с 20 тыс. до 1 млн рублей. Сумма максимального добровольного взноса гражданина в избирательный фонд кандидата увеличена с 3 тыс. до 50 тыс. рублей. Максимальное пожертвование юридического лица увеличилось с 7 тыс. до 100 тыс. рублей, а максимальную сумму вносимых в избирательный фонд собственных средств кандидата или средств партии предполагалось ограничить 500 тыс. рублей. Раньше эта сумма составляла 10 тыс. рублей<sup>26</sup>. Но в конечном итоге максимальная сумма средств партии была повышена до 1 млн рублей, а максимальная сумма средств кандидата – до 500 тыс. рублей.

На заседании Заксобрания Санкт-Петербурга 15 мая 2019 депутаты «Единой России» не стали голосовать по предложениям представителей «Справедливой России» о совершенствовании регионального закона о выборах муниципальных депутатов. В предложенном варианте поправок от фракции предполагалось отменить выдачу

<sup>26</sup> «Единая Россия» пустит на муниципальные выборы миллионеров. Избирательный фонд на муниципальных выборах увеличат в 50 раз. 25.04.2019. <https://www.fontanka.ru/2019/04/25/110/>



открепительных удостоверений в пределах округа и увеличить сроки выдвижения кандидатов с 20 до 30 дней.

Строка *«против всех»* по-прежнему сохраняется только в Красноярском крае и Калужской области.

*Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах представительных органов муниципальных образований имеют четыре парламентские партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»).* 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 из обсуждаемых городов в шести льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных городах льготу имеют от 5 до 7 партий (см. таблицу 11).

**Таблица 11. Партии, имеющие льготы в отдельных городах (включая находящиеся в процессе ликвидации)**

Город	Число льготников	Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)
Улан-Удэ	5	КПСС
Магас	4	—
Элиста	5	«Гражданская платформа»
Симферополь	4	—
Йошкар-Ола	4	—
Владикавказ	6	«Патриоты России», «Родина»
Чита	6	«Патриоты России», Партия пенсионеров России
Хабаровск	5	«Родина»
Благовещенск	5	Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Брянск	5	«Коммунисты России»
Вологда	6	Партия Роста, Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Иркутск	6	«Гражданская платформа», КПСС
Курган	5	«Родина»
Мурманск	7	«Гражданская платформа», «Коммунисты России», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Пенза	4	—
Южно-Сахалинск	7	«Коммунисты России», КПСС, Народная партия

		«За женщин России»
Тула	5	Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Биробиджан	5	Партия пенсионеров России
Нарьян-Мар	6	«Коммунисты России», «Родина»
Анадырь	4	—
Салехард	4	—

#### IV. Изменения в составе избирательных комиссий

*После 2016 года во многих регионах и муниципалитетах произошли существенные изменения в составе избирательных комиссий. С одной стороны, под давлением общественных организаций, критики со стороны СМИ и политических партий, в ряде случаев удалось добиться замены наиболее одиозных чиновников и целых составов комиссий. С другой стороны, сами правила формирования избирательных комиссий предполагают решающую роль в этом процессе органов исполнительной власти и нередко руководители комиссий по-прежнему являются бывшими или действующими чиновниками региональных и местных администраций.*

Действующий состав Избирательной комиссии Тульской области сформирован в декабре 2016 года. Однако после президентских выборов 2018 года по очереди ушло в отставку всё руководство избирательной комиссии: председатель Сергей Костенко, заместитель председателя Александр Машков и секретарь Николай Климов. Они были заменены соответственно Павлом Веселовым, Анной Анохиной и Жанной Исаченковой. Все трое являются функционерами партии «Единая Россия». Павел Веселов до 2010 года и в 2014–2018 годах был депутатом Тульской городской Думы и параллельно работал в предвыборных штабах «Единой России». Анна Анохина работала в аппарате «Единой России», в 2016 году вошла в состав ИКТО в качестве рядового члена с правом решающего голоса. Жанна Исаченкова с 2014 по 2018 годы работала главой Администрации Веневского района.

Нынешний состав избирательной комиссии Забайкальского края назначен в ноябре 2018 года. В нем от прежнего состава осталось только трое человек – председатель Светлана Викторовна Судакова (рекомендована ЦИК РФ, назначена врио губернатора А. Осиповым 20 ноября), её зам Ирина Александровна Пешкова (ЦИК РФ, назначена заксобранием) и секретарь Алёна Леонидовна Почиковская (действующим избиркомом, назначена Осиповым).

Избирательная комиссия Читы включает 12 членов. Состав изменился очень сильно по сравнению с прошлым (на момент назначения в 2013 году), руководить комиссией будут сотрудники администрации. Председатель избирательной комиссии Читы: Часовитина Елена Юрьевна, заместитель руководителя администрации Читы, «Единая Россия». Заместитель председателя: Казакова Марина Анатольевна, начальник правового отдела администрации Читы, рекомендована Избирательной комиссией Забайкальского края (прошлый состав). Секретарь избирательной комиссии: Сысоева Светлана Юрьевна, главный специалист комитета культуры администрации Читы, рекомендована Избирательной комиссией Забайкальского края.

Центральная избирательная комиссия Татарстана насчитывает 14 человек; она была почти полностью (свыше 90%) обновлена 21 сентября 2017 года. От прежнего состава комиссии в нынешнем составе остался лишь **один** человек – секретарь ЦИК РТ Н. Борисова. Семь человек были назначены Госсоветом РТ, семь человек – президентом РТ. Обновление было проведено в связи с истечением срока полномочий предыдущего состава ЦИК РТ. Новый председатель – Шагиахметов Мидхат Рафкатович, работал ранее начальником Управления ФНС по Татарстану,

министром экономики, помощником президента Татарстана. Новый зам. председателя – Сквордяков Олег Васильевич, работал ранее зам. начальника Управления по работе с территориями Президента Татарстана. Секретарь осталась прежней – Борисова Надежда Петровна, ранее работала в администрации Ново-Савиновского района Казани, администрации Казани. По итогам выборов 2016 г. наблюдатели внесли в «таблицу фальсификаций» 142 участка Казани. На основании видеозаписей активисты «Яблока» пытались обжаловать итоги выборов в Центральном одномандатном округе в Татарстане. Однако Верховный суд Татарстана не стал изучать записи с веб-камер, посчитав, что они «не имеют существенного значения»<sup>27</sup>. По итогам президентских выборов 2018 г. Ассоциации наблюдателей Татарстана удалось добиться увольнения председателя УИК № 2019 в Набережных Челнах Равили Халимовой, где вброс бюллетеней зафиксировали веб-камеры. В ЦИКе России уточнили, что такое решение после проведенной проверки принял Центризбирком Татарстана и ТИК Комсомольского района Набережных Челнов<sup>28</sup>.

Избирательная комиссия Иркутской области резко обновилась летом 2018 года: из 14 членов старого состава в новую вошли только трое, 11 человек были смещены, включая председателя избирательной комиссии Эдуарда Девицкого, которого не рекомендовала ЦИК РФ на новый срок. По мнению экспертов, это связано с двумя факторами: первый – самая низкая явка в стране на выборах Президента РФ (55,7%), второе – равноудаленность от всех политических сил (в том числе от «Единая Россия» и КПРФ, которая стала партией губернатора), что в нынешних политических условиях можно воспринимать как диссидентство. ЦИК рекомендовала Илью Дмитриева, прежнего заместителя председателя (представитель «Единой России»), на пост руководителя комиссии и Екатерину Прохорову, еще недавно занимавшую должность председателя избирательной комиссии города Иркутска (в итоге она стала секретарем комиссии). Комиссия резко помолодела. Самые старшие члены комиссии – 1974 года рождения (три человека). Самые младшие – 1987 года (три человека). В члены комиссии своих кандидатов провели ЦИК (2 человека, по закону), 5 партий – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Гражданская платформа» и 5 НКО, причем очень далеких от избирательного процесса, все представляющие женские организации. Зампредом стала Татьяна Шеметова, которая до назначения была заместителем министра по молодежной политике Иркутской области, кроме того, в комиссию назначили трех человек из аппарата губернатора Иркутской области, зампреда региональной КСП, еще одного замминистра и чиновника городской администрации. Лиц, не связанных с государственной и муниципальной службой, в комиссии – 5 из 14, такого низкого показателя в комиссии не было никогда в ее истории. Иркутскую городскую избирательную комиссию (лишенную юридического лица) возглавляет Андрей Мельников 1988 г.р., назначен в состав комиссии Думой города Иркутска по предложению регионального отделения партии «Единая Россия».

30 апреля 2019 года подала в отставку председатель Избирательной комиссии города Курска Елена Михайлова. Курское городское собрание по предложению Избиркома области ввело в состав городского избиркома управляющего делами Администрации города Александра Рукина. Именно он и возглавил Избирательную комиссию Курска, учитывая важность, которую играют выборы в областном центре.

В Вологодской области после выборов 2016 года сменились председатели ТИК Вологды и Череповца. В 2018 году председатель ТИК Вологды Сергей Голубев вышел на пенсию. Новый председатель – экс-адвокат, экс-депутат Вологодской городской Думы Максим Зуев. Он был депутатом Вологодской городской Думы на постоянной основе, председателем комитета Думы по вопросам местного значения и законности, входил во фракцию «Единой России». В Череповце прежний председатель перешел в облизбирком. Председателем ТИК Череповца стал Сергей Юрьевич Шахомиров. Делегирован собранием избирателей по месту работы. В 2002–

<sup>27</sup> Антонов К. «Живой наблюдатель всегда лучше». На выборах в Госсовет Татарстана не будет веб-камер на избирательных участках // <https://www.kommersant.ru/doc/3997571>

<sup>28</sup> Мещеряков В. В Татарстане отстранили от должности председателя участковой комиссии, на которой зафиксировали вброс бюллетеней // <https://www.idelreal.org/a/29906034.html>

2012 годах был начальником управления культуры мэрии Череповца, в 2012–2017 – управляющим делами мэрии.

В составе Вологодского облизбиркома сменился представитель КПРФ после конфликта, связанного с делегированием от КПРФ предпринимателя Эрика Прохорова. В 2013 году он был учредителем компании, которая занималась реконструкцией бассейна «Динамо» в центре Вологды по контракту с муниципалитетом. В ходе кампании подрядчик заблокировал доступ в уже действующий бассейн, а сам Прохоров вступил в жёсткое противостояние с действующей властью, включая органы МСУ Вологды и органы государственной власти Вологодской области. Судебные разбирательства по исполнению контракта и взысканию долгов с бюджета продолжаются до сих пор. Прохоров фактически был членом облизбиркома меньше года, под давлением со стороны правительства области он покинул пост. Вместо Прохорова КПРФ делегировала представителя его команды, бывшего председателя молодёжного парламента при Вологодской городской Думе Олега Куницына.

Новый состав Санкт-Петербургской избирательной комиссии был сформирован в 2017 году, тогда же был сокращен пост второго заместителя. Это было сделано против Надежды Лебедевой, но она смогла позднее получить место в аппарате комиссии. Свой пост из должностных лиц смогла в новом составе сохранить только секретарь Марина Жданова. Отдельно стоит отметить назначение зам. председателя комиссии Аллу Егорову, ранее председателя ТИК-18.

Серьезному обновлению подверглись остальные 11 позиций. Только три члена созыва 2012–2017 годов смогли продолжить работу в комиссии: Краснянский Дмитрий Валерьевич, Покровская Ольга Леонидовна («Яблоко»), Ахадова Наргис Агамогланова («Единая Россия»). В результате на ключевых позициях заместителя и секретаря оказались больше политики, нежели сотрудники комиссии. В сентябре 2017 главу Петербургской избирательной комиссии Виктора Панкевича лишили значительной части полномочий: полномочия председателя были распределены между его заместителем и секретарем. Финансово-технические и кадровые вопросы мог решать председатель, вопросы, связанные с организацией правового обеспечения выборов – зам. председателя. Также он осуществляет координацию управления по организации и правовому обеспечению избирательного процесса. Секретарь осуществляет делопроизводство и текущие взаимодействия с нижестоящими комиссиями, политическими партиями и СМИ, и координацию деятельности ГАС «Выборы». Председатель утратил возможности единолично обращаться с исковыми заявлениями в суд, утверждать повестку дня, создавать рабочие группы, а также распоряжаться финансами и решать структурные вопросы. Теперь все эти вопросы должны решаться коллегиально.

Выборы сентября 2016 года оставили за Петербургом лидерство по количеству поданных жалоб. В конце сентября 2016 были отстранены от занимаемой должности председатели ТИК-2 и ТИК-23. В ноябре 2018 года был снят с должности председатель ТИК-3. В мае 2018 года была уволена с должности председатель ТИК-5.

После президентских выборов в апреле 2018 года Центризбирком поручил выездной группе собрать необходимые документы для анализа жалоб о возможных нарушениях во время президентских выборах Петербурге. Основным нарушением были сообщения от граждан, которые не могли найти себя в списках избирателей. По сведениям УИК, эти граждане значились подавшими заявления о голосовании по месту нахождения, хотя они в реальности такие заявления не подавали. Таким образом занижалось реальное количество избирателей и искусственно повышался процент явки.

В июне 2018 года Виктор Панкевич сложил полномочия и перешел в аппарат полномочного представителя президента в СЗФО, на тот момент А.Д. Беглова. На пост председателя был предложен В. Миненко, однако семь членов комиссии с правом решающего голоса публично отказались поддерживать его кандидатуру и предложили Центризбиркому провести консультации с горизбиркомом по вопросу выбора нового председателя. Под письмом, направленным в ЦИК, подписались врио главы Алла Егорова, секретарь комиссии Марина Жданова, а также Дмитрий Краснянский, Людмила Боричева, Алексей Березин (от

Партии Роста), Николай Левшин (от КПРФ), Наргис Ахадова (от «Единой России»). Только после активного вмешательства полпредства СЗФО в лице Л. Совершаевой конфликт был урегулирован.

Составы избиркомов муниципальных образований Санкт-Петербурга почти все сформированы на новый срок. Закон предоставляет льготные места для партий, представленных в Законодательном Собрании. Однако по результатам выборов 2016 года в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга прошли шесть партий. Но с 2017 года стало практиковаться массовое уменьшение муниципальными советами до 8 количества членов с правом решающего голоса в избиркомах муниципальных образований, а закон обязывает назначать лишь не менее половины состава этих комиссий по представлению данных партий. И хотя закон позволяет назначать больше, питерские муниципальные советы в основном решили обойтись минимумом, и в результате «Яблоко» и Партия Роста были в основном лишены возможности включить в комиссии своих представителей. При этом некоторые муниципальные собрания, например «Морской» и «Морские ворота», очевидно специально «не успели сформировать» избиркомы, и они были сформированы горизбиркомом уже после того, как изменения в уставы, сократившие число членов комиссий, уже вступили в силу.

После череды скандалов в январе 2017 года, связанных с недостаточно оперативным информированием партий о формировании в избиркомов Полюстрово и Ржевка, горизбирком начал контролировать деятельность по формированию избиркомов муниципальных образований. На его сайте появилась ссылка, где оперативно можно увидеть публикации муниципальных газет<sup>29</sup>. Отдельная история формирования произошла с ИКМО Купчино. В конце 2017 года было сформировано сразу два избиркома Купчино с разными составами. Свою правомочность каждая комиссия защищала в суде, но в итоге, состав избиркома, сформированный горизбиркомом, был поддержан судом 15 января 2018<sup>30</sup>.

*Доклад подготовлен экспертами:  
Кынев А.В., канд. полит. наук,  
Любарев А.Е., канд. юрид. наук,  
Максимов А. Н., канд. юрид. наук*

---

<sup>29</sup> <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/formirovanie-ikmo/arkhiv-informatsionnykh-soobshcheniy.php>

<sup>30</sup> <https://munizipal.zaks.ru/archivemo/6185>