



Выборы, назначенные на 14 октября 2012 года

Аналитический обзор

14 октября 2012 г. – первый единый избирательный день после прошедших в 2011–2012 гг. федеральных выборов и после проведенной в первой половине 2012 г. политической реформы, результатом которой явилось восстановление выборов глав регионов, увеличение числа политических партий и освобождение партий от сбора подписей избирателей. Это обуславливает повышенный интерес общества к выборам, которые пройдут в этот день. В данном обзоре анализируется, какие выборы назначены на 14 октября 2012 г. и каковы их особенности.

1. Виды выборов, которые пройдут 14 октября 2012 г.

По данным на Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК) на начало августа, на 14 октября 2012 г. назначены следующие выборы:

- 1) выборы высших должностных лиц субъектов РФ (глав регионов) – 5 регионов;
- 2) основные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – 6 регионов;
- 3) повторные и дополнительные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по одномандатным избирательным округам – 14 регионов, 18 округов;
- 4) выборы глав административных центров субъектов РФ – 1 город;
- 5) основные выборы депутатов представительных органов административных центров субъектов РФ – 6 городов;
- 6) повторные и дополнительные выборы депутатов представительных органов административных центров субъектов РФ по одномандатным или многомандатным избирательным округам – 12 городов, 23 округа, 25 мандатов;
- 7) выборы глав муниципальных образований (кроме административных центров субъектов РФ) – 1817 муниципальных образований;
- 8) основные выборы депутатов представительных органов муниципальных образований (кроме административных центров субъектов РФ) – 2129 муниципальных образований;
- 9) повторные и дополнительные выборы депутатов представительных органов муниципальных образований (кроме административных центров субъектов РФ) по одномандатным или многомандатным избирательным округам – 388 муниципальных образований.

Всего охвачены выборами 73 региона (исключения – Москва, Санкт-Петербург, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Чеченская Республика, Ивановская, Нижегородская, Смоленская, Тамбовская области и Ненецкий АО).

2. Выборы глав регионов

Выборы глав регионов проходят впервые после почти восьмилетнего перерыва – последние такие выборы в России прошли в Ненецком автономном округе 23 января 2005 г. (повторное голосование 6 февраля 2005 г.).

На 14 октября 2012 г. назначены выборы глав Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областей.

В соответствии с федеральным законом, выборы глав регионов проводятся по системе абсолютного большинства: для победы в первом туре кандидат должен получить более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Если никто из кандидатов в первом туре не получает такого числа голосов, проводится второй



тур (повторное голосование) по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов. Для победы во втором туре достаточно получить относительное большинство.

Во всех этих регионах соответствующие законы субъектов РФ не предусматривают права граждан на самовыдвижение – выдвигать кандидатов могут только политические партии или их региональные отделения. Число партий, имеющих право выдвигать кандидатов, зависит от даты назначения выборов (см. предыдущий аналитический обзор): в Белгородской и Новгородской областях их 16, в остальных трех областях – 25.

В соответствии с федеральным законом, кандидаты на должность главы региона должны собрать в поддержку своего выдвижения подписи муниципальных депутатов и глав муниципальных образований, избранных на муниципальных выборах. При этом действуют следующие правила:

- необходимо собрать определенный процент от общего числа муниципальных депутатов и избранных на выборах глав;
- 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;
- при этом кандидат должен получить подписи последних не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов.

Иными словами федеральным законом установлен «трехслойный муниципальный фильтр». Региональные законы определяют лишь два числа – процент от числа всех муниципальных депутатов и глав и процент от числа депутатов и глав муниципальных образований верхнего уровня (т.е. муниципальных районов и городских округов). Федеральный закон для этих чисел устанавливает лишь рамки – от 5 до 10%.

В Белгородской области оба числа установили по минимуму – 5%, в Новгородской – по максимуму, 10%, в трех остальных регионах предпочли промежуточное значение в 7%. По данным ЦИК, необходимое число подписей составляет:

- в Амурской области – 224;
- в Белгородской области – 155;
- в Брянской области – 253;
- в Новгородской области – 181;
- в Рязанской области – 241.

Региональные законы устанавливают также «потолки» избирательных фондов кандидатов. В Амурской области он составляет 25 млн. руб., в Новгородской – 30 млн. руб., в Белгородской – 35 млн. руб., в Брянской и Рязанской областях – 50 млн. руб.

Сроки выдвижения и регистрации кандидатов представлены в таблице 1.

Таблица 1

| Регион | Сроки выдвижения | Сроки представления документов для регистрации | Окончание срока регистрации |
|----------------------|----------------------------|---|-----------------------------|
| Амурская область | с 14.07.2012 | до 18.00 часов 23.08.2012 | 01.09.2012 |
| Белгородская область | с 30.07.2012 по 03.09.2012 | до 18.00 часов 03.09.2012 | 12.09.2012 |
| Брянская область | с 13.07.2012 по 02.08.2012 | не ранее 14.08.2012 и не позднее 18.00 часов 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Новгородская область | с 06.07.2012 по 26.07.2012 | не ранее 30.07.2012 и не позднее 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Рязанская область | с 14.07.2012 по | не позднее 18.00 часов | 07.09.2012 |



24.08.2012

29.08.2012

3. Основные выборы депутатов законодательных органов регионов

На 14 октября 2012 г. назначены основные выборы законодательных органов шести регионов: Парламента Республики Северная Осетия – Алания, Государственного Совета Удмуртской Республики, Законодательного Собрания Краснодарского края, Законодательного Собрания Пензенской области, Саратовской областной Думы и Сахалинской областной Думы.

В соответствии с федеральными законами, выборы региональных парламентов проводятся по пропорциональной или смешанной системе, при этом доля депутатов, избранных по пропорциональной части должна быть не менее половины.

Во всех шести регионах используется смешанная система, при этом в пяти из них равное соотношение депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной частям (по одномандатным округам и единому округу), а в Саратовской области, где нечетное число депутатов, по пропорциональной части избирается на одного депутата больше. Таким образом, избираются:

- в Республике Северная Осетия – Алания – $35+35=70$ депутатов;
- в Удмуртской Республике – $45+45=90$ депутатов;
- в Краснодарском крае – $50+50=100$ депутатов;
- в Пензенской области – $18+18=36$ депутатов;
- в Саратовской области – $22+23=45$ депутатов;
- в Сахалинской области – $14+14=28$ депутатов.

В четырех регионах законы обязывают партии разбивать свой список на территориальные группы. При этом в Удмуртской Республике, Саратовской и Сахалинской областях группы должны соответствовать одномандатным округам, т.е. закон заставляет разбивать список на большое число групп. В Пензенской области число групп должно быть не менее половины от числа одномандатных округов, т.е. не менее 9. В Республике Северная Осетия – Алания и Краснодарском крае списки на группы не разбиваются.

Эксперты уже не раз обращали внимание на то, что региональные законодатели принимают решение о разбиении или не разбиении списков на территориальные группы, руководствуясь неясными соображениями. С точки зрения интересов представительства избирателей, наиболее целесообразно разбивать списки на группы в больших и/или неоднородных регионах. Мы же видим, что в огромном и весьма неоднородном Краснодарском крае списки не разбиваются, в то время как в значительно более компактных регионах (Удмуртской Республике, Пензенской области, Сахалинской области) партии вынуждают дробить списки.

И теория, и опыт свидетельствуют, что разбиение списков на большое число групп не улучшает, а ухудшает представительство в региональном парламенте внутрирегиональных территорий. Кроме того, сильное дробление списков усиливает чувствительность результатов выборов к фальсификациям, в результате чего депутатские мандаты достаются не тем кандидатам, которые входят в группы, получающие наибольшую поддержку избирателей.

Во всех регионах формально установлен 7%-ный заградительный барьер. Однако по федеральному закону партия, набравшая более 5%, должна получить хотя бы один мандат, поэтому партиям, получившим от 5 до 7%, будет выделен один мандат вне процедуры пропорционального распределения мандатов. Расчеты показывают, что в случае 25 мандатов или менее (как в Пензенской, Саратовской и Сахалинской областях) даже при 7% партия получает при пропорциональном распределении тоже всего один



мандат, так что в этих трех регионах в реальности барьер 5%-ный. В Республике Северная Осетия – Алания, Удмуртской Республике и Краснодарском крае 7%-ный барьер означает, что партии, набравшие от 5 до 7%, скорее всего, получат меньше мандатов, чем при пропорциональном распределении.

Только в Удмуртской Республике для распределения мандатов предусмотрен обеспечивающий наибольшую пропорциональность метод Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков). В остальных пяти регионах будет использован один из методов делителей. При этом в Краснодарском крае и Саратовской области предусмотрен метод Имперали, который, по оценкам экспертов, не может считаться методом пропорционального распределения мандатов, поскольку допускает существенные отклонения от пропорциональности в пользу партии-лидера.

В Республике Северная Осетия – Алания, Пензенской и Сахалинской областях будет использована «тюменская методика», которая заключается в том, что сначала всем спискам, допущенным к распределению мандатов, выделяется по одному мандату, а оставшиеся мандаты распределяются по методу Имперали. Как показывает анализ, «тюменская методика» обычно дает те же результаты, что и метод делителей д’Ондта. Этот метод также благоприятствует партии-лидеру, но в допустимых с точки зрения пропорциональности пределах.

Эксперты неоднократно обращали внимание на недопустимость использования для распределения депутатских мандатов метода Имперали, а также на предпочтительность метода Хэйра-Нимейера перед «тюменской методикой». Прискорбно, что практика применения метода Имперали расширяется: в прошлом избирательном цикле в Краснодарском крае использовалась «тюменская методика».

Региональные законы устанавливают «потолки» избирательных фондов кандидатов, баллотирующихся по одномандатным округам, и партий. Для партий в Удмуртской Республике, Пензенской и Сахалинской областях «потолок» составляет 50 млн. руб., в Республике Северная Осетия – Алания – 10 млн. руб., в Саратовской области – 60 млн. руб., а в Краснодарском крае – 269 млн. 468 тыс. руб. Для кандидатов самый низкий «потолок» также в Республике Северная Осетия – Алания – 300 тыс. руб., а самые высокие (5 млн. руб.) – в Пензенской и Сахалинской областях. В Удмуртской Республике «потолок» для кандидатов составляет 1 млн. руб., в Краснодарском крае – 2 млн. 200 тыс. руб., в Саратовской области – 3 млн. 300 тыс. руб.

Число партий, имеющих право выдвигать кандидатов и списки кандидатов, зависит от даты назначения выборов (см. предыдущий аналитический обзор). В Пензенской области их 19, в Удмуртской Республике – 20, в Краснодарском крае, Саратовской и Сахалинской областях – 25, в Республике Северная Осетия – Алания – 27.

Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков представлены в таблице 2.

Таблица 2

| Регион | Сроки выдвижения | Сроки представления документов для регистрации | Окончание срока регистрации |
|-------------------------------------|--|--|-----------------------------|
| Республика Северная Осетия – Алания | с 01.08.2012 | не ранее 01.08.2012 и не позднее 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Удмуртская Республика | с 30.07.2012 по 03.09.2012 | с 30.07.2012 по 03.09.2012 | 13.09.2012 |
| Краснодарский край | с 16.07.2012 по 29.08.2012 (одноманд.) | до 18.00 часов 29.08.2012 | 08.09.2012 |



| | | | |
|---------------------|--|----------------------------|------------|
| | округа); с 17.07.2012 по 24.08.2012 (единый округ) | | |
| Пензенская область | с 11.07.2012 по 19.08.2012 | с 19.08.2012 по 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Саратовская область | с 12.07.2012 и не позднее 29.08.2012 | с 09.08.2012 по 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Сахалинская область | с 15.07.2012 (политическими партиями), с 30.07.2012 (самовыдвижение) | с 14.08.2012 по 29.08.2012 | 07.09.2012 |

4. Выборы глав муниципальных образований

На 14 октября 2012 г. назначены выборы главы только одного административного центра региона – города Калининграда. Выборы проводятся по системе относительного большинства.

Помимо Калининграда выборы глав муниципальных образований пройдут еще в 18 городских округах (из них 13 в Свердловской области), 35 муниципальных районах и 1764 городских и сельских поселениях.

Наиболее крупный (помимо Калининграда) город, глава которого будет избираться 14 октября 2012 г., – Нижний Тагил (Свердловская область, около 300 тыс. избирателей).

5. Основные выборы представительных органов муниципальных образований

На 14 октября 2012 г. назначены основные выборы представительных органов шести административных центров регионов: Думы г. Черкесска, Барнаульской городской Думы, Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа, Думы г. Владивостока, Курского городского Собрания и Муниципалитета г. Ярославля.

Помимо этих шести городов, основные выборы представительных органов пройдут еще в 19 городских округах, 97 муниципальных районах и 2013 городских и сельских поселениях.

Согласно Федеральному закону от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ, выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20 должны проводиться по пропорциональной или смешанной системе, при этом доля депутатов, избранных по пропорциональной части должна быть не менее половины. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ обязывает городские округа с числом жителей не менее 30 тыс. человек иметь в представительном органе не менее 20 депутатов. Таким образом, городские округа с числом жителей не менее 30 тыс. обязаны использовать пропорциональную или смешанную систему.

Что касается муниципальных районов, а также городских округов с населением менее 30 тыс. жителей, то они могут избежать использования выборов по партийным спискам, если будут иметь менее 20 депутатов. Известно, что в ряде муниципальных образований в связи с принятием Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ было уменьшено число депутатов, чтобы сохранить для их выборов мажоритарную систему.

Для выборов представительных органов поселений в одних регионах разрешается использовать любую избирательную систему, в других – только мажоритарную. По понятным причинам в подавляющем большинстве поселений используется мажоритарная система. В 2008–2009 годах возникла тенденция внедрения на поселенческом уровне партийных списков. Однако после скандальных выборов в с. Хомутино Челябинской области, прошедших 11 октября 2009 г., эта тенденция пошла на спад. В последние годы



пропорциональная система используется на поселенческом уровне в основном лишь в некоторых республиках Северного Кавказа.

На выборах 14 октября 2012 г. полностью пропорциональная система используется только в четырех муниципальных образованиях: двух городских округах – Черкесск (административный центр Карачаево-Черкесской Республики) и Электрогорск (Московская область), одном муниципальном районе – Кировский район Республики Северная Осетия – Алания и одном городском поселении – Олекминск Республики Саха (Якутия).

Смешанная избирательная система используется в 26 муниципальных образованиях: в пяти административных центрах регионов (Барнаул, Петропавловск-Камчатский, Владивосток, Курск, Ярославль), еще в 14 городских округах – Карачаевск (Карачаево-Черкесская Республика), Камень-на-Оби, Рубцовск (Алтайский край), Петровск-Забайкальский (Забайкальский край), Арсеньев, Артем (Приморский край), Губкин, Старый Оскол (Белгородская область), Янтарный (Калининградская область), Березовский, Каменск-Уральский, Красноуфимск, Первоуральск (Свердловская область), Вышний Волочок (Тверская область), в шести муниципальных районах – Усть-Янский улус Республики Саха (Якутия), Краснокаменский и Нерчинский районы Забайкальского края, Ейский район Краснодарского края, Топкинский район Кемеровской области, Удомельский район Тверской области, а также одном городском поселении – Богородицк (Тульская область).

При смешанной системе соотношение мажоритарной и пропорциональной частей чаще всего равно. Примеры – Барнаул (20+20), Камень-на-Оби (10+10), Рубцовск (14+14), Петропавловск-Камчатский (16+16), Ейский район (15+15), Топкинский район (16+16), Курск (17+17), Березовский (15+15), Первоуральск (14+14), Богородицк (10+10), Ярославль (19+19). При нечетном числе депутатов обычно по пропорциональной системе избирается на одного депутата больше; примеры – Владивосток (18+17), Арсеньев (11+10), Артем (13+12), Губкин (18+17), Старый Оскол (13+12), Каменск-Уральский (13+12).

В соответствии с федеральным законом заградительный барьер на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20 не может быть выше 5%. И в большинстве региональных законов установлен 5%-ный барьер как для этих, так и для всех других муниципальных образований.

Сроки выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов региональных административных центров представлены в таблице 3.

Таблица 3

| Город | Сроки выдвижения | Сроки представления документов для регистрации | Окончание срока регистрации |
|--------------------------|--|--|-----------------------------|
| Черкесск | с 19.07.2012 по 17.08.2012 | до 17.08.2012 | 26.08.2012 |
| Барнаул | с 28.07.2012 до 18 час. 00 мин. 03.09.2012 | до 18 час. 00 мин. 03.09.2012 | 12.09.2012 |
| Петропавловск-Камчатский | с 21.07.2012 по 29.08.2012 | до 18.00 часов 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Владивосток | с 02.08.2012 до 18.00 | с 24.08.2012 до | 12.09.2012 |



| | | | |
|-----------|--|--|------------|
| | 03.09.2012 (списки до 29.08.2012) | 03.09.2012 | |
| Курск | с 27.07.2012 до 18.00 часов 15.08.2012 | с 30.07.2012 до 18.00 часов 29.08.2012 | 07.09.2012 |
| Ярославль | с 14.08.2012 по 03.09.2012 | с 14.08.2012 по 03.09.2012 | 13.09.2012 |

6. Информативность Интернет-портала ЦИК

Интернет-портал ЦИК, включающий сайт ЦИК и сайты избирательных комиссий субъектов РФ, содержит богатую информацию о проводящихся в России выборах. В частности, раздел «Информация о выборах и референдумах» содержит стандартизованные сведения обо всех федеральных и региональных выборах, начиная с декабря 2003 года; позднее стали размещаться и сведения обо всех муниципальных выборах. Эти сведения включают информацию о дате начала избирательной кампании, о кандидатах и избирательных объединениях, принимающих или пытающихся принять участие в выборах, об итогах голосования и др.

На сайте ЦИК есть также отдельно более подробная информация обо всех проходящих региональных выборах и выборах органов местного самоуправления административных центров регионов.

Сайты избирательных комиссий субъектов РФ сильно различаются по своей информативности: одни содержат лишь минимальную информацию в рамках установленного ЦИК стандарта (а иногда и в меньшем объеме), другие дают весьма подробные сведения о проходящих и уже прошедших выборах. Большинство этих сайтов содержат также действующие региональные законы о выборах (хотя не все их оперативно обновляют, и не всегда эти законы удобно находить).

Тем не менее, следует отметить и общий недостаток. Стандартные сведения в разделе «Информация о выборах и референдумах» не содержат данные о числе депутатов, избираемых на выборах. В случае проведения выборов по одномандатным округам эту информацию еще можно получить косвенным путем, для многомандатных округов и единого округа она полностью отсутствует. И если для региональных выборов и выборов представительных органов административных центров регионов эти данные есть в другом разделе сайта ЦИК, то для основной части муниципальных выборов они отсутствуют. Большинство сайтов избирательных комиссий субъектов РФ также не содержат подобной информации (во всяком случае, на начальном этапе избирательной кампании).

В связи с этим мы рекомендуем ЦИК России устранить этот пробел в информировании общества о проходящих выборах.

Следует также отметить, что, как сообщается на сайте ЦИК, «в связи с проведением плановых работ по модернизации системы ГАС "Выборы" информация об избирательных кампаниях и референдумах не будет обновляться в период с 1 по 17 августа 2012 года». Мы выражаем недоумение в связи с тем, ЦИК не нашел для плановых работ другого времени, чем период избирательной кампании. Кроме того, данное сообщение появилось на сайте не ранее 8 августа, то есть с большим запозданием.

Обзор подготовил
эксперт Комитета гражданских инициатив
кандидат юридических наук
Любарев А.Е.
14.08.2012

