

ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 9 СЕНТЯБРЯ 2018 ГОДА

I. Основные изменения в политическом структурировании и законодательном регулировании выборов

Контекст проведения региональных и местных выборов 9 сентября 2018 года отчасти напоминает ситуацию с выборами 10 сентября 2017 года. Выборы сентября 2017 года, проходившие между федеральными кампаниями 2016 и 2018 годов, фактически оказались в их тени – и это не позволяло ожидать существенного изменения институциональной основы региональных выборов в условиях озабоченности политической элиты федеральными выборами. Региональные выборы сентября 2018 года, последовавшие за выборами Президента РФ 18 марта 2018 года, также оказались в ситуации фактически не меняющихся правил – до начала новой региональной кампании не оставалось времени на рефлексию и уточнение избирательного законодательства.

В итоге – сегодня продолжает действовать целый ряд ранее активно критиковавшихся норм, регулирующих в федеральном законодательстве региональные выборы. Это касается, в первую очередь, оставшейся неизменной крайне неудобной большинству кандидатов, избирателям и самим избирательным комиссиям даты выборов (второе воскресенье сентября), а равно системы т.н. муниципального фильтра на выборах глав регионов. Сохраняется также отсутствие льгот по сбору подписей для кандидатов большинства партий – одновременно с жестким нормативом по числу предоставляемых для регистрации подписей (3% от числа избирателей мажоритарного округа для выборов региональных парламентов).

В то же время, именно на выборы 9 сентября 2018 года приходятся новые выборы и окончание сроков полномочий абсолютного большинства органов власти, избранных на наиболее политически ярких и конкурентных выборах 2013 года. Это позволяет наглядно сравнить «правила игры» и уровень политической и гражданской активности 2013 и 2018 годов, которые за прошедшие пять лет существенно изменились. Изменение электоральных правил, которое последовало уже в 2014 года, сопровождалось изменениями в гражданском движении, очевидно пережившем и продолжающим переживать глубокую внутреннюю трансформацию и разочарование в возможности добиться изменений с помощью предоставленных гражданам формальных политических институтов.

1.1. Изменения федерального избирательного законодательства

После интенсивной правки избирательного законодательства в 2006–2016 годах (когда изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» вносились от 5 до 9 раз каждый год), с середины 2016 года наступило некоторое затишье. Оно связано с тем, что новый состав ЦИК России и обновленный внутривнутриполитический блок Администрации Президента РФ, занятые подготовкой к президентским выборам, не смогли пока определиться в части стратегии и тактики избирательной реформы. Хотя уже есть понимание необходимости внесения серьезных изменений в законы о выборах (в частности, в отношении единого дня голосования и муниципального фильтра), но конкретные решения в этом направлении не удалось проработать. В результате региональные и муниципальные выборы 2018 года пройдут в уже признанное неудобным время – в первой половине сентября, и на губернаторских выборах будет действовать в неизменном виде муниципальный фильтр, введенный в 2012 году.

За период после июня 2017 года были приняты только четыре федеральных закона, вносящих изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав...» и

«О выборах депутатов Государственной Думы...», при этом один вносил изменения в первый закон, два – во второй и один – в оба закона.

Первый принятый закон (Федеральный закон от 05.02.2018 № 1-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"») был направлен на реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 № 11-П по жалобе И.Л. Трунова и М.В. Юревича. Жалоба была связана с отказом на выборах в Государственную Думу 2016 года в заверении списка кандидатов-одномандатников, выдвинутого Российской партией пенсионеров за справедливость, из-за того, что по трем одномандатным округам в списке оказалось по два кандидата. Поскольку Конституционный Суд признал обжалованную норму закона не соответствующей Конституции РФ, в два федеральных закона было внесено дополнение, согласно которому выдвижение в одномандатном (многомандатном) избирательном округе большего числа кандидатов, чем число депутатских мандатов, подлежащих замещению в этом избирательном округе, является основанием для исключения из списка всех кандидатов, выдвинутых в данном избирательном округе, но не для отказа в заверении списка.

Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» основные изменения внес в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (введение должности старосты сельского поселения и т.п.). Кроме того, в пункт 19 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» было внесено техническое уточнение, связанное с тем, что теперь городской округ не считается городским поселением¹.

Более существенными были два изменения, внесенные в правила проведения дополнительных выборов депутатов Государственной Думы. Федеральный закон от 19.02.2018 № 30-ФЗ «О внесении изменения в статью 97 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» установил, что дополнительные выборы проводятся в единый день голосования – второе воскресенье сентября. Ранее закон требовал, чтобы эти выборы были проведены не позднее чем через один год со дня появления вакантного депутатского мандата. Таким образом, в условиях, когда единый день голосования в сентябре подвергается повсеместной критике, был принят закон, вынудивший еще некоторые выборы проводить в этот день. При этом увеличился период, когда избиратели одномандатного округа остаются без депутата. Так, депутат от Саратовского одномандатного округа № 163 Олег Грищенко умер в июне 2017 года. Провести дополнительные выборы по этому округу 10 сентября 2017 года уже не успели – от момента прекращения депутатских полномочий до дня голосования оставалось менее 80 дней. Однако вполне можно было провести выборы в период, когда избиратели достаточно активны (с октября 2017 года по апрель 2018 года), в том числе совместить эти выборы с президентскими. Однако этого сделано не было, и подоспевший закон позволил отсрочить проведение выборов до сентября 2018 года. В результате избиратели Саратовского округа остались без депутата на 15 месяцев.

Последним, уже перед самым началом кампании, был принят Федеральный закон от 04.06.2018 № 150-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"». Главное содержание закона – замена голосования с помощью открепительных удостоверений на новый порядок

¹ Ранее в статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было записано, что «городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района...». С апреля 2017 года действует другое определение: «городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...».

голосования по месту нахождения, аналогичный ранее принятому для выборов Президента РФ и основных региональных выборов. Были внесены и некоторые другие изменения, аналогичные ранее принятым для президентских выборов: возможность назначения наблюдателей общественными палатами, возможность установления камер видеонаблюдения в территориальных избирательных комиссиях и т.п.

1.2. Политические партии накануне избирательной кампании

В России продолжает сокращаться число официально зарегистрированных политических партий, для многих из которых после изменения в 2014 году порядка регистрации кандидатов и партийных списков на выборах, лишившего большинство партий ранее имевшихся льгот при регистрации кандидатов и одновременно введшего ужесточенные правила регистрации кандидатов по подписям, фактически исчезли стимулы к существованию. Ситуацию усугубило и ужесточение требований к отчетности партий.

В выборах 10 сентября 2017 года имела право участвовать 71 политическая партия. За прошедший год число партий несколько сократилось. За период с июня по декабрь 2017 годы решениями Верховного Суда РФ ликвидированы 7 политических партий: Объединенная аграрно-промышленная партия России, Партия Мира и Единства, Партия Социальной Солидарности, Партия Духовного Преображения России (из-за отсутствия необходимого числа региональных отделений), Партия налогоплательщиков России, партии «Рожденные в Союзе Советских Социалистических Республик» (один из наследников организаций, возникших после ликвидации в 2006 году Российской партии пенсионеров) и «Демократический выбор» (за непредставление необходимых документов). Ликвидировать партию «Национальной Безопасности России» в тот момент не успели, так как закон запрещает это делать в период федеральной кампании, и на этом основании Верховный Суд РФ отказал Минюсту. 10 мая 2018 года суд вновь рассмотрел иск Минюста и на этот раз его удовлетворил. Партия «Национальной Безопасности России» стала восьмой, ликвидированной судом за прошедший годовой период. Еще одной партией, прекратившей существование, стала партия «Достоинство», принявшая на своем съезде решение о самоликвидации.

Отметим, что ликвидированные партии были малоактивны на выборах, но некоторые из них все же заметную активность проявляли. Наиболее активной из них была партия «Демократический выбор», участвовавшая, по нашим данным, в 26 кампаниях (четыре региональных и 22 муниципальных) в 13 регионах. В ряде заметных кампаний принимала участие партия «Рожденные в СССР», списки партии «Национальной Безопасности России» (в тот момент сотрудничавшей с О.Г.Дмитриевой) на выборах 2015 года повсеместно получили отказы в регистрации.

За этот же период получила право участвовать в выборах только одна партия – Партия малого бизнеса России (получила право 24.07.2017, зарегистрирована 28.09.2016). Таким образом, число партий, имеющих право участвовать в выборах, сократилось до 63.

Всего зарегистрированы 65 партий, но две партии еще не получили право участвовать в выборах – «Беспартийная Россия» (зарегистрирована 27.12.2017) и «Народно-патриотическая партия России – Власть Народу» (зарегистрирована 31.01.2018).

Две партии за последний год кардинально сменили название. «Гражданская позиция» (ранее – Партия социальных сетей) стала Партией Прогресса. Прежняя смена ее названия была направлена на выполнение спойлерской роли в отношении партии «Гражданская платформа». Теперь необходимость в такой роли отпала, и партия 22 февраля 2018 года снова сменила название, по-видимому, чтобы воспрепятствовать А.А. Навальному вновь создать партию с этим именем².

² Впервые партия сторонников А. Навального была учреждена под названием «Народный альянс» в декабре 2012 года. После двух отказов в регистрации они провели третий съезд 17 ноября 2013 года. Однако, по утверждению Минюста, партия «Родная страна», ранее созданная политтехнологами Центра Андрея Богданова, 1 ноября в ходе партийного съезда сменила название на «Народный альянс» и 18 ноября 2013 года (то есть точно на следующий

Партия поддержки, не успевшая принять участие ни в одних выборах (зарегистрирована 10.06.2015, право участия в выборах получила 11.08.2016), стала именоваться партией «Смена». Партия примечательна тем, что ее программа дословно повторяет программу созданной на полгода раньше партии «Добрых дел, защиты детей, женщин, свободы, природы и пенсионеров».

Из 63 партий, имеющих право участвовать в выборах, только 18 обеспечили себе достаточный с точки зрения требований статьи 37 Федерального закона «О политических партиях» уровень участия в выборах. Это 14 партий, участвовавших в выборах в Государственную Думу 2016 года («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко», «Патриоты России», Партия Роста, ПАРНАС, «Коммунисты России», «Родина», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, РЭП «Зеленые», «Гражданская платформа» и «Гражданская сила»), две партии, чьи кандидаты участвовали в выборах Президента РФ 2018 года («Гражданская инициатива» и «Российский общенародный союз») и две партии, участвовавшие более чем в 17 выборах региональных парламентов (КПСС и Демократическая партия России).

Кампания 2018 года имеет ключевое значение для партий, созданных в первой половине 2012 года и пока не обеспечивших себе достаточный уровень участия в выборах. Если эти партии не смогут в данной кампании (плюс в гораздо меньшем числе досрочных и дополнительных выборов, которые будут проходить между едиными днями голосования) достичь требуемого законом уровня участия в выборах (9 регионов участия в губернаторских выборах, или 17 регионов участия в выборах региональных парламентов, или 43 региона участия в муниципальных выборах), они в 2019 году должны быть ликвидированы. Речь идет о Народной партии «За женщин России», «Альянсе Зеленых», «Союзе горожан», Народной партии России, Партии прогресса (ранее Партия социальных сетей и «Гражданская позиция»), Социал-демократической партии России, Партии пенсионеров России, партии «Города России», «Молодой России», Партии свободных граждан, Аграрной партии России, Партии За Справедливость! и Политической партии Социальной защиты.

В таблице 1 представлены собранные нами данные о партиях, не участвовавших в федеральных выборах 2016 и 2018 годов – число регионов их участия в региональных и муниципальных выборах. Вследствие трудоемкости сбора информации о муниципальных выборах эти данные могут быть не совсем точны, но, как мы полагаем, верно отражают общую картину.

Таблица 1. Участие политических партий, не участвовавших в федеральных выборах 2016 и 2018 годов, в региональных и муниципальных выборах 2012–2017 годов

Партия	Право участия в выборах с	Число регионов участия в выборах		
		глав регионов	ЗС	муниципальных
КПСС	12.07.2012	6	29	28
Демократическая партия России	06.07.2012	0	21	12
Партия За Справедливость!	11.07.2012	1	16	18

день после учредительного съезда «Народного альянса» А. Навального) представила в Минюст документы на регистрацию вносимых в устав и наименование изменений. Группе сторонников А. Навального пришлось 8 февраля 2014 года провести четвертый съезд и учредить партию, которую они назвали Партия Прогресса. Данную партию Минюст, наконец, зарегистрировал 25 февраля 2014 года, но 28 апреля 2015 года Минюст сообщил о ее ликвидации из-за того, что она за шесть месяцев не зарегистрировала отделения более чем в половине субъектов РФ. В этом году сторонники Навального попытались вновь создать Партию Прогресса, и вновь препятствием стал перехват названия одной из партий «богдановского пула».

«Гражданская позиция»	12.07.2012	1	16	8
«Союз горожан»	12.07.2012	0	12	16
Социал-демократическая партия России	12.07.2012	0	12	11
Народная партия России	10.07.2012	0	11	15
«Альянс Зеленых»	05.07.2012	0	11	26
Народная партия «За женщин России»	09.07.2012	0	8	14
Партия пенсионеров России	06.07.2012	5	7	24
«Города России»	05.07.2012	2	5	13
Партия Социальной Защиты	16.07.2012	1	4	7
Аграрная партия России	10.07.2012	2	3	14
Партия свободных граждан	12.07.2012	2	3	6
«Молодая Россия»	06.07.2012	1	1	9
Трудовая партия России	26.02.2013	0	9	20
«Народный альянс»	03.04.2013	0	7	11
Партия Ветеранов России	11.04.2013	2	5	15
Российская партия садоводов	04.06.2013	0	5	3
«Защитники Отечества»	07.06.2013	0	5	11
Партия Великое Отечество	01.08.2013	1	5	27
«Союз труда»	30.05.2013	0	4	14
«ЧЕСТНО»	09.01.2013	1	3	1
«Женский диалог»	05.06.2013	0	3	2
«РОТ Фронт»	03.07.2013	0	3	10
Казачья партия Российской Федерации	21.03.2013	3	2	22
Партия Дела	26.03.2013	0	2	18
«Против всех»	13.05.2013	0	2	3
Российская партия народного управления	21.05.2013	0	2	4
Российская Социалистическая партия	28.05.2013	0	1	2
Партия Возрождения Села	30.07.2013	0	1	4
Монархическая партия	03.12.2012	0	0	2

«Развитие России»	20.08.2013	0	0	0
Партия Возрождения России	11.10.2013	1	1	8
«Национальный курс»	23.12.2013	0	1	1
Родная партия	01.04.2014	0	2	7
«Демократическая правовая Россия»	21.10.2013	0	0	2
«Народ против коррупции»	10.02.2014	0	0	8
Спортивная партия России «Здоровые силы»	04.06.2014	0	0	0
«Добрых дел...»	21.05.2015	0	1	0
Партия Социальных Реформ	26.09.2014	0	0	0
Интернациональная партия России	23.10.2014	0	0	6
ОПЛОТ России	02.12.2014	0	0	3
«Возрождение аграрной России»	14.07.2015	0	0	1
Партия родителей будущего	28.12.2015	0	0	2
Партия поддержки	11.08.2016	0	0	0
Партия малого бизнеса России	24.07.2017	0	0	0

1.3. Изменения в составе избирательных комиссий и борьба за репутацию выборов

После федеральных выборов 2016 года в регионах в массовом порядке произошло формирование новых составов региональных избирательных комиссий, в том числе по причине переноса формирования избиркомов из-за изменения даты федеральных выборов³.

В 2017 году происходило формирование еще 18 региональных избиркомов (Республика Адыгея; Республика Башкортостан; Карачаево-Черкесская Республика; Республика Калмыкия; Республика Саха (Якутия); Республика Татарстан; Удмуртская Республика; Чеченская Республика; Камчатский край; Владимирская область; Иркутская область; Ленинградская

³ Поскольку действующие на начало 2016 года составы большинства региональных избирательных комиссий (64) были сформированы на пятилетний срок в 2011 году перед выборами в Государственную Думу, перед выборами 2016 года должен был пройти процесс формирования нового состава этих избирательных комиссий. Из них срок полномочий избирательных комиссий 48 субъектов РФ истекал между 19 июня (крайним сроком назначения выборов в Государственную Думу) и 15 августа 2016 года. Закон не позволяет формировать новый состав избирательной комиссии в период избирательной кампании, таким образом, полномочия этих комиссии неизбежно должны были продлеваться. Таким образом, до выборов в Государственную Думу новые составы большинства избирательных комиссий субъектов РФ не формировались. Заново были сформированы составы лишь 8 региональных избирательных комиссий, у которых срок полномочий прежних составов истекал до 29 мая. Это избирательные комиссии Хабаровского края, Ивановской, Воронежской, Калининградской, Оренбургской, Тамбовской, Тверской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа.

область; Магаданская область; Ростовская область; Саратовская область; Томская область; Ульяновская область; Санкт-Петербург).

Не вызывает сомнений, что новое руководство Центризбиркома стремилось и стремится улучшить имиджево-репутационную ситуацию с региональными избирательными комиссиями. За 2016–2018 годы были заменены руководители ряда избиркомов в регионах, где неоднократно публично высказывались различные претензии к качеству организации и проведения выборов. Такие замены произошли в Воронежской, Московской, Челябинской областях, Красноярском крае и ряде других регионов. В то же время нельзя не отметить, что смены состава руководства избирательных комиссий, как правило, в любом случае проводятся с учетом интересов глав регионов и часто коррелируют с заменами губернаторов. Это означает, что при сохранении нынешней системы формирования избирательных комиссий и ситуативном решении накопившихся имиджевых проблем сохраняется системная проблема зависимости избирательных комиссий от органов исполнительной власти, что означает существенные риски воспроизведения ранее имевшихся проблем и при новых руководителях избирательных комиссий. Так, новым председателем Мособлизбиркома стала заместитель губернатора Московской области, курировавшая территориальную политику Эльмира Хаймурзина (перед ней недолгое время облизбирком возглавляла Ирина Коновалова, в свою очередь сменившая Ирека Вильданова). Теперь бывший заместитель губернатора будет непосредственно организовывать выборы, на которых на новый срок баллотируется ее прежний руководитель Андрей Воробьев.

Вновь меняется руководство избирательной комиссии Санкт-Петербурга. 26 июня 2018 года стало известно, что уходит в отставку возглавлявший горизбирком с 2016 года Виктор Панкевич. Виктор Панкевич работал председателем избирательной комиссии Санкт-Петербурга с мая 2016 года, до этого был главой Красногвардейского района города, то есть прямо работал в органах исполнительной власти. После выборов Президента РФ председатель ЦИК РФ Элла Памфилова неоднократно говорила о «системных пороках» в организации выборов в Санкт-Петербурге. По данным ЦИК РФ, на ход выборов президента России в Санкт-Петербурге поступило 216 жалоб и это «самая большая пачка» обращений. До дня выборов Санкт-Петербург был также в числе регионов, где было зафиксировано большое число жалоб на нарушения при агитации. В конце апреля 2018 года в отставку подал также председатель городской избирательной комиссии Севастополя Александр Петухов⁴.

После выборов Госдумы 2016 года сменился председатель Воронежского облизбиркома. Новым председателем стал Сергей Владимирович Канищев (избран председателем 14 ноября 2016 года). Владимир Селянин, входивший в состав комиссии больше двадцати лет, ушел в отставку с поста ее главы после громкого скандала на выборах 18.09.2016, когда воронежской группе «Справедливой России» комиссия насчитала лишние 4 тыс. голосов на двух участках в столице Приднестровской Молдавской Республики Тирасполе. Центризбирком выразил Владимиру Селянину недоверие и потребовал от него не только отставки, но и выхода из областной комиссии. Как и весь состав избиркома, он был избран на пять лет весной 2016 года⁵. Однако 8 июня 2018 года дело о голосах, приписанных партии «Справедливая Россия» в 2016 году на выборах в Госдуму, было закрыто за недостаточностью улик⁶. В президентскую кампанию 2018 года к работе Воронежского облизбиркома было приковано особое внимание ЦИК, в связи с чем работа производилась максимально открыто. На заседаниях облизбиркома впервые присутствовали представители почти всех оппозиционных и наблюдательских структур: председатель регионального «Голоса», наблюдатели от ОБСЕ и члены с совещательным голосом от «Яблока», КППФ, штаба К. Собчак.

⁴ Девяткина М., Кузнецова Е. Глава избиркома Петербурга уволился после претензий к выборам президента (<https://www.rbc.ru/politics/26/06/2018/5b32729d9a79474c2a08bbdd>).

⁵ https://abireg.ru/n_56737.html

⁶ <http://bloknot-voronezh.ru/news/vedomstvo-kirilla-levita-temnit-s-ugolovnym-delom--982090>

В то же время в Башкортостане сохранилось прежнее руководство и большинство состава ЦИК региона, что было негативно встречено представителями республиканской политической оппозиции. К прошлому составу Центризбиркома, работавшему в 2011–2016 годах, и, в особенности, к его руководству, неоднократно выдвигались претензии со стороны республиканской оппозиции. Так, в декабре 2011 года и марте 2012 года оппозиционеры, заявлявшие о массовых фальсификациях на думских и президентских выборах, требовали отставки Хайдара Валеева с поста председателя комиссии. Резко критиковала оппозиция республиканский ЦИК и во время выборов депутатов Госсовета в 2013 году и президента республики в 2014 году. После выборов Госдумы 2016 года из-за большого количества жалоб в регионе работала выездная проверка ЦИК России; от должности были отстранены ряд председателей участковых комиссий, однако, к самому башкирскому ЦИК претензий так и не было предъявлено. В 2016 году сообщество «Диссернет» заявило, что в кандидатской и докторской диссертациях председателя ЦИК РБ Хайдара Валеева выявлена высокая степень плагиата; в связи с этим, в Высшую аттестационную комиссию (ВАК) было направлено заявление о лишении Х. Валеева докторской степени. Рассмотрение заявления было отложено на долгий срок, в течение которого Хайдар Валеев был переизбран председателем ЦИК РБ. Однако 14.06.2018 стало известно, что Экспертный совет по политологии ВАК рекомендовал лишить Хайдара Валеева докторской степени⁷.

Похожий процесс происходит и на уровне муниципальных избирательных комиссий, на формирование которых ЦИК РФ не влияет. Так, действующий состав Избирательной комиссии города Рязани сформирован в июне 2017 года. Однако в апреле 2018 года председатель Избирательной комиссии Рязани Жанна Фомина и секретарь комиссии Любовь Петрушина вышли из состава горизбиркома. Жанна Фомина является родственницей председателя облдумы и руководителя рязанского отделения «Единой России» Аркадия Фомина, она работает заместителем министра по делам территорий и информационной политике региона. Фомина руководила горизбиркомом второй созыв подряд и организовывала выборы в городскую Думу 2013 года, которые изобиловали скандалами и обвинениями в ангажированности в адрес горизбиркома, в частности, ряд кандидатов, получивших отказ в регистрации, были восстановлены благодаря вмешательству Центризбиркома. Новый председатель горизбиркома – Валентина Горшкова, назначена избиркомом Рязанской области, начальник правового управления аппарата администрации. Заместитель председателя – Дмитрий Петров («Единая Россия»). Секретарь комиссии – Ольга Шишликова, заместитель начальника управления делами аппарата администрации Рязани.

Отдельные сложности в работе избирательных комиссий закончились трагически. 18 апреля 2018 года, спустя месяц после выборов Президента России, на пятидесятом году жизни покончил жизнь самоубийством председатель ТИК Киржачского района Владимирской области Николай Егоров (сын Николая Сергеевича Егорова, первого полномочного представителя президента России во Владимирской области в 1991–1996 годах). Н. Егоров был утверждён в должности председателя ТИК Киржачского района в августе 2017 года. Данная ТИК оказалась вовлечена в скандал с референдумом о строительстве крупного предприятия по утилизации и переработке мусорных отходов в Киржачском районе. Инвестиционный проект строительства мусороперерабатывающего завода рядом с селом Филипповское Киржачского района летом 2017 года подписала вице-губернатор Лидия Смолина⁸. Противники строительства инициировали референдум, Совет народных депутатов Филипповского сельского поселения в январе 2018 года признали, что вопросы референдума соответствуют статьям Федерального закона, после этого в течение 15 дней ТИК должна была либо зарегистрировать инициативную группу граждан по организации проведения референдума, либо отказать в регистрации. Однако прокуратура Киржачского района внесла протест на решение Совета народных депутатов

⁷ <https://www.kommersant.ru/doc/3658125>

⁸ <https://regnum.ru/news/2406377.html>

Филипповского сельского поселения и оспорила законность проведения референдума. В ТИК прокуратурой было направлено предостережение о недопустимости нарушения закона. Комиссия оказалась под давлением обеих сторон и в положенный срок никакого решения принять не смогла. 6 февраля 2018 года протест прокуратуры Советом народных депутатов Филипповского сельского поселения был отклонен. В тот же день активисты подали иск в Киржачский районный суд, в котором потребовали признать незаконным бездействие ТИК и обязать её зарегистрировать инициативную группу по проведению референдума. 8 февраля 2018 года иск инициаторов референдума был удовлетворен⁹.

После трагедии с Николаем Егоровым председатели ТИКов Александровского района и Октябрьского района г. Владимира написали заявление об уходе. По словам председателя ТИКа Октябрьского района Елены Ветровой, ее добровольный уход с должности никак не связан с конфликтами в избиркоме: «С сотрудниками ОИКа у меня были исключительно прекрасные отношения. Ухожу из-за тяжелой нагрузки. Хочу сменить деятельность». О тяжелой нагрузке рассказала и Наталья Петрова, уходящая с должности председателя ТИКа Александровского района: «Не скажу, что мой уход прямо связан с рабочими отношениями. Просто очень тяжелая работа, физически и психологически изматывает. Ночью работаем, целыми днями. Пока подыскиваю другое место». По данным СМИ, в преддверии губернаторской кампании увольняться собралась и начальник финансово-контрольного управления областного избиркома Надежда Кочмарева¹⁰.

Кроме того, в 2018 году истекли сроки полномочий участковых комиссий, массово сформированных в 2013 году. В соответствии с федеральным законом № 157-ФЗ от 2 октября 2012 года был осуществлен переход к формированию участковых избирательных комиссий с 5-летним сроком полномочий. Участковые избирательные комиссии должны были быть сформированы не позднее 30 апреля 2013 года.

В законе есть вполне продуманная норма, согласно которой если срок полномочий избирательной комиссии истекает в период избирательной кампании, формирование нового состава такой избирательной комиссии не производится до дня официального опубликования результатов выборов. Срок приема предложений по новому составу избирательной комиссии составляет 30 дней и должен начинаться не ранее дня официального опубликования результатов выборов и оканчиваться не позднее чем через 60 дней со дня официального опубликования результатов выборов. Таким образом, согласно этим нормам, новые составы участковых комиссий должны были сформироваться до 23 мая 2018 года.

В то же время в законе содержится норма, согласно которой если срок полномочий участковой комиссии истекает в период избирательной кампании, в которой участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании. При этом закон определяет, что период избирательной кампании длится со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Сочетание этих двух норм получается не вполне разумным. ЦИК представила отчет о расходовании средств, выделенных на президентские выборы, 4 июня 2018 года, и, таким образом, полномочия участковых комиссий были продлены до 4 июня, хотя никакого смысла в таком продлении нет. При этом уже 31 мая закон позволял официально начать кампанию региональных выборов, и, если кампания началась до 4 июня, это автоматически должно было привести к продлению полномочий участковых комиссий, сформированных в 2013 году, еще на 4–5 месяцев.

⁹ <https://zebra-tv.ru/novosti/jizn/nikolay-nikolaevich-egorov/>; <http://tomiks33.ru/vg/rassledovaniya/chto-moglo-privesti-k-smerti-predsedatelya-tika-kirzhachskogo-rayona-nikolaya-egorova/>

¹⁰ Стариков И. Председатели избирательных комиссий увольняются с должностей (<http://tomiks33.ru/vg/novosti/predsedateli-izbiratelnykh-komissiy-uvolnyayutsya-s-dolzhnostey/>).

В большинстве регионов такую возможность не стали использовать. Решение о назначении выборов было опубликовано после 4 июня (см. таблицу 2 в следующем разделе), прежние участковые комиссии прекратили свои полномочия и были заменены новыми комиссиями, сформированными в мае.

Иначе поступили в Москве. Здесь новые составы участковых комиссий не были сформированы. Выборы Мэра Москвы были назначены 2 июня, решение об их назначении официально было опубликовано 3 июня, это формально позволило продлить полномочия участковых комиссий до окончания кампании по выборам Мэра.

Как показала практика 2013 года, в наибольшей степени в составе новых участковых избирательных комиссий были представлены партии, имеющие фракции в Государственной Думе, поскольку закон обязывает включать в избиркомы представителей этих партий. Другие партии, особенно считающиеся оппозиционными, испытывали сложности с включением своих представителей во многих регионах. ***В 2018 году ситуация мало изменилась – при формировании составов УИК в максимальной степени учитываются предложения в первую очередь «старых системных партий» (представленных в Государственной Думе), также нередко партий, которые не принимают фактического участия в выборах, и, как можно предположить, лишь формально номинируют де-факто административно подобранных кандидатов.***

В то же время ***снизились по сравнению с 2013 годом как активность общественных организаций по мобилизации активистов для работы в составе УИК, так и внимание общественности к электоральному контролю после явного эмоционального подъема 2012 года.*** Фактически в 2018 году мы не наблюдали массовых кампаний по привлечению оппозиционными партиями, общественными организациями и гражданскими инициативами граждан для работы в избирательных комиссиях. СМИ в целом также уделяют формированию новых составов УИК намного меньшее внимание, чем в 2013 году.

В качестве элементов борьбы за повышение доверия к выборам можно рассматривать введение в регионах возможностей назначения наблюдателей от региональных общественных палат – по примеру закона о президентских выборах. В частности, такие нормы введены в Москве, Калмыкии, Московской и Нижегородской областях. Однако, на наш взгляд, для того чтобы общественный контроль носит многогранный и конкурентный характер - необходимо вернуть и ранее существовавшее право направлять наблюдателей непосредственно от общественных объединений.

II. Назначение выборов и сроки избирательных действий

2.1. Выборы, назначенные на 9 сентября 2018 года

По данным ЦИК России (по состоянию на 4 июля), на 9 сентября 2018 года назначено 4735 выборов и референдумов, в том числе дополнительные выборы депутатов Государственной Думы по 7 одномандатным округам (в статистике ЦИК считаются одной кампанией), выборы 22 глав регионов, 16 основных выборов депутатов региональных парламентов, выборы 4 глав региональных центров, 12 основных прямых выборов представительных органов административных центров регионов.

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 2592 муниципальных образованиях пройдут основные выборы представительных органов.

Из них в 10 применяется полностью пропорциональная система – в четырех городских округах Дагестана (Дербент, Избербаш, Кизилюрт, Хасавюрт), в Алданском районе Республики Саха (Якутия), Ирафском районе Республики Северная Осетия – Алания и в четырех сельских поселениях Чеченской Республики.

В 89 муниципальных образованиях применяется смешанная система (в 43 муниципальных районах, 44 городских округах и 2 городских поселениях). Из городских округов, применяющих смешанную систему, стоит отметить города с числом избирателей более 100

тыс.: Волжский (Волгоградская область), Белово и Прокопьевск (Кемеровская область), Истра и Красногорск (Московская область), Сызрань и Тольятти (Самарская область).

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 976 муниципальных образованиях пройдут выборы глав. Среди них явно преобладают сельские поселения; выборы глав муниципальных районов и городов становятся редкостью. Стоит отметить городской округ Новокузнецк Кемеровской области, а также города Северобайкальск Республики Бурятия, Саяногорск Республики Хакасия, Петровск-Забайкальский Забайкальского края, Зея и Тында Амурской области, а также восемь районов Псковской области (Великолукский, Красногородский, Локнянский, Невельский, Опочецкий, Псковский, Пыталовский и Струго-Красненский).

В ряде регионов входят довыборы депутатов региональных парламентов. Так, в Орловской области довыборы депутата областного совета проходят по округу № 20 вместо Сергея Борзёнова, который сложил полномочия досрочно в связи с назначением 30 октября 2017 года начальником департамента сельского хозяйства и членом Правительства Орловской области. В Нижегородской области пройдут довыборы депутата Законодательного Собрания области по округу № 6, ставшего вакантным после ареста и добровольного сложения полномочий депутата бывшего главы Нижнего Новгорода, бывшего заместителя председателя Законодательного Собрания Нижегородской области Олега Валентиновича Сорокина¹¹. Досрочно назначены выборы двух депутатов Законодательного Собрания Красноярского края: по Железнодорожному одномандатному избирательному округу №5 (в связи с назначением А.В. Усса врио губернатора) и Таймырскому двухмандатному округу № 23 (в связи со смертью депутата Н.А. Фокина). В Приморском крае вместе с выборами высшего должностного лица региона были назначены дополнительные выборы депутатов Законодательного Собрания по одномандатным округам № 4 (входят Фрунзенский район Владивостока и Хасанский муниципальный район) и № 6 (Уссурийск). Избранные от этих территорий в 2016 году депутаты Константин Богданенко и Александр Костенко по предложению врио губернатора перешли на работу в администрацию Приморья на должности вице-губернатора и первого вице-губернатора соответственно. В Псковской области пройдут довыборы депутата Псковского областного Собрания по округу № 12, мандат которого освободился после того, как депутат Александр Братчиков сложил полномочия и возглавил администрацию Пскова.

Данные о назначении наиболее значимых выборов (выборов региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления региональных центров, а также городов с числом избирателей более 100 тыс.) приведены в таблице 2.

Таблица 2. Данные о назначенных на 9 сентября 2018 года наиболее значимых выборах

Избираемый орган (должностное лицо)	Дата		
	назначения выборов	опубликования решения о назначении выборов	последнего изменения закона о выборах
Глава Республики Саха (Якутия)	08.06.2018	13.06.2018	26.10.2017
Глава Республики Хакасия	01.06.2018	06.06.2018	03.05.2018
Губернатор Алтайского края	08.06.2018	12.06.2018	28.04.2018
Губернатор Красноярского края	07.06.2018	09.06.2018	19.04.2018

¹¹ http://nta-nn.ru/news/politics/2018/news_584137/?sphrase_id=47300

Губернатор Приморского края	08.06.2018	11.06.2018	04.05.2018
Губернатор Хабаровского края	07.06.2018	09.06.2018	07.06.2018
Губернатор Амурской области	09.06.2018	14.06.2018	04.06.2018
Губернатор Владимирской области	06.06.2018	09.06.2018	07.05.2018
Губернатор Воронежской области	07.06.2018	09.06.2018	24.05.2018
Губернатор Ивановской области	07.06.2018	09.06.2018	31.05.2018
Губернатор Кемеровской области	05.06.2018	07.06.2018	15.05.2018
Губернатор Магаданской области	05.06.2018	08.06.2018	08.05.2018
Губернатор Московской области	07.06.2018	07.06.2018	23.05.2018
Губернатор Нижегородской области	07.06.2018	08.06.2018	28.04.2018
Губернатор Новосибирской области	08.06.2018	09.06.2018	07.05.2018
Губернатор Омской области	07.06.2018	08.06.2018	29.05.2018
Губернатор Орловской области	07.06.2018	07.06.2018	27.04.2018
Губернатор Псковской области	31.05.2018	04.06.2018	04.05.2018
Губернатор Самарской области	08.06.2018	12.06.2018	30.05.2018
Губернатор Тюменской области	07.06.2018	08.06.2018	26.04.2018
Мэр Москвы	02.06.2018	03.06.2018	17.05.2018
Губернатор Чукотского автономного округа	04.06.2018	08.06.2018	30.05.2018
Государственное Собрание Республики Башкортостан	18.06.2018	20.06.2018	31.05.2018
Народный Хурал Республики Бурятия	05.06.2018	08.06.2018	05.06.2018
Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	09.06.2018	14.06.2018	15.05.2018
Государственное Собрание Республики Саха (Якутия)	08.06.2018	13.06.2018	22.05.2018
Верховный Совет Республики Хакасия	01.06.2018	06.06.2018	03.05.2018
Законодательное Собрание Забайкальского края	06.06.2018	08.06.2018	04.05.2018
Архангельское областное Собрание депутатов	05.06.2018	09.06.2018	05.06.2018
Законодательное Собрание Владимирской области	06.06.2018	09.06.2018	07.05.2018
Ивановская областная Дума	07.06.2018	09.06.2018	31.05.2018
Законодательное Собрание Иркутской области	05.06.2018	08.06.2018	29.05.2018
Совет народных депутатов Кемеровской области	05.06.2018	07.06.2018	15.05.2018
Законодательное Собрание Ростовской области	07.06.2018	09.06.2018	04.05.2018

Смоленская областная Дума	07.06.2018	08.06.2018	26.04.2018
Законодательное Собрание Ульяновской области	06.06.2018	08.06.2018	28.05.2018
Ярославская областная Дума	08.06.2018	13.06.2018	04.05.2018
Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	05.06.2018	09.06.2018	05.06.2018
Глава городского округа «Город Якутск»	18.06.2018	22.06.2018	22.05.2018
Глава города Абакана	19.06.2018	20.06.2018	03.05.2018
Мэр города Хабаровска	19.06.2018	22.06.2018	07.06.2018
Мэр города Томска	19.06.2018	22.06.2018	04.05.2018
Совет народных депутатов города Майкоп	14.06.2018	15.06.2018	08.05.2018
Якутская городская Дума	13.06.2018	15.06.2018	22.05.2018
Хурал представителей города Кызыла	20.06.2018	21.06.2018	19.04.2018
Совет депутатов города Абакана	19.06.2018	20.06.2018	03.05.2018
Красноярский городской Совет депутатов	13.06.2018	15.06.2018	17.05.2018
Архангельская городская Дума	20.06.2018	22.06.2018	28.04.2018
Белгородский городской Совет	19.06.2018	22.06.2018	31.05.2018
Волгоградская городская Дума	13.06.2018	16.06.2018	30.05.2018
Дума Великого Новгорода	19.06.2018	21.06.2018	28.05.2018
Рязанская городская Дума	19.06.2018	21.06.2018	15.05.2018
Екатеринбургская городская Дума	19.06.2018	21.06.2018	05.06.2018
Тюменская городская Дума	20.06.2018	21.06.2018	26.04.2018
Глава города Новокузнецка	13.06.2018	14.06.2018	31.05.2018
Волжская городская Дума	15.06.2018	19.06.2018	30.05.2018
Совет народных депутатов Беловского городского округа	14.06.2018	15.06.2018	31.05.2018
Прокопьевский городской Совет народных депутатов	15.06.2018	19.06.2018	31.05.2018
Совет депутатов городского округа Истра	19.06.2018	19.06.2018	12.04.2018
Совет депутатов городского округа Красногорск	20.06.2018	20.06.2018	12.04.2018
Дума городского округа Сызрань	13.06.2018	15.06.2018	30.05.2018
Дума городского округа Тольятти	13.06.2018	15.06.2018	30.05.2018

В большинстве регионов и городов проблем с назначением выборов не было. Лишь в Республике Башкортостан Государственное Собрание не назначило выборы в установленный срок, и решение пришлось принимать ЦИК Республики Башкортостан 18 июня. Это уже становится республиканской традицией – точно так же выборы назначались и в 2013 году. В реальности это приводит к сокращению периода избирательной кампании и тем самым ставит оппозицию в невыгодное положение.

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 2, из 62 кампаний в 36 (58%) окончательная редакция закона была принята за месяц и менее до начала кампании (из них в четырех случаях – менее чем за неделю до начала кампании), в большинстве остальных – менее чем за два месяца до начала кампании, исключений всего 4 (из них в трех случаях разница составляет два месяца с небольшим). Единственное реальное исключение - закон Республики Саха (Якутия), где отставка главы произошла перед самым началом кампании, и законодатели уже не успели внести какие-либо изменения в закон.

При этом, как отмечалось выше, за прошедший год были внесены всего два изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», первое 5 февраля 2018 года – касалось только случаев заверения списков кандидатов по одномандатным округам, второе 18 апреля 2018 года – техническое и касалось только муниципальных выборов. Таким образом, внесение изменений в региональные законы в 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, касающиеся выборов Белгородского городского Совета. 23 апреля 2018 года, менее чем за два месяца до начала кампании городской Совет внес изменения в устав, сократившие число депутатов, избираемых по пропорциональной системе, с 27 до 12. Затем 3 мая 2018 года Белгородская областная Дума ввела на муниципальных выборах заградительный барьер. Наконец, 31 мая 2018 года областная Дума обязала на муниципальных выборах разбивать список на территориальные группы.

2.2. Особенности назначения выборов

2018 год стал вторым после 2014 года по числу выборов глав регионов по системе муниципального фильтра: таких кампаний 22 (плюс в Дагестане, Ингушетии, Ненецком и Ямало-Ненецком АО главу региона изберут депутаты регионального парламента)¹². При этом только 7 из этих выборов плановые (предыдущие прошли в 2013 году – это Хакасия, Хабаровский край, Владимирская, Магаданская, Московская области, Москва и Чукотский АО, также в 2013 году Парламентом избирался Глава Ингушетии). В 15 регионах выборы досрочные (а с учетом Дагестана и обоих автономных округов, в 18), здесь назначены и идут на выборы новые временно исполняющие обязанности глав. Схема «технической отставки» губернатора и новых выборов с его же участием в качестве исполняющего обязанности губернатора на выборах 2018 года, также, как и в 2017 году, не применяется¹³.

В 19 регионах губернаторы сменились досрочно – с учетом Дагестана, Ненецкого и Ямало-Ненецкого АО, а также Магаданской области, где полномочия губернатора В.П. Печеного истекали в сентябре 2018 года и в регионе в любом случае должны были пройти очередные выборы губернатора. Таким образом, обновление охватывает 73% регионов, где проходят выборы, что является рекордом ротации губернаторского корпуса (в 2013 году на

¹² В 2012 году проходили 5 прямых выборов глав регионов, в 2013 – 8, в 2014 – 30, в 2015 – 21, в 2016 – 7, в 2017 – 16.

¹³ Схема эта была предназначена для прямых выборов глав, ранее наделенных полномочиями региональным парламентом по представлению Президента РФ, поэтому она исчерпала себя в 2016 году.

этапе назначения выборов ротация составляла 50%, в 2014 году – 39%, в 2015 году – 33%, в 2016 году – 55%, в 2017 году – 70%).

1. 25 сентября 2017 года вместо Н.И. Меркушкина врио губернатора Самарской области назначен бывший мэр Самары в 2010–2014 годах, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, председатель Всероссийского совета местного самоуправления Дмитрий Игоревич Азаров, 1970 г.р.
2. 26 сентября 2017 года вместо В.П. Шанцева врио губернатора Нижегородской области назначен уроженец Санкт-Петербурга, бывший в 2011–2012 годах и.о. руководителя Росимущества, с 2012 года заместитель (с 2013 года – первый заместитель) министра промышленности и торговли РФ Глеб Сергеевич Никитин 1977 г.р.
3. 28 сентября 2017 года вместо И.В. Кошина врио губернатора Ненецкого автономного округа назначен уроженец Москвы, с 2006 года сотрудник различных ведомств, с 2014 года заместитель министра экономического развития РФ Александр Витальевич Цыбульский, 1979 г.р.
4. 29 сентября 2017 года вместо В.А. Толоконского врио губернатора Красноярского края назначен спикер Законодательного Собрания Красноярского края с 1998 года Александр Викторович Усс, 1954 г.р.
5. 3 октября 2017 года вместо Р.Г. Абдулатипова врио главы Дагестана назначен руководитель фракции «Единая Россия» в Государственной Думе с 2012 года Владимир Абдуалиевич Васильев, бывший заместитель министра внутренних дел РФ в 1997–1999 и 2001–2003 годах, уроженец Московской области, 1949 г.р.
6. 4 октября 2017 года вместо В.В. Миклушевского врио губернатора Приморского края назначен уроженец Владивостока Андрей Владимирович Тарасенко, 1963 г.р. (работал заместителем начальника Управления делами и административного обеспечения Федерального агентства по атомной энергии; зам. директора Департамента управления делами и имущественным комплексом Госкорпорации «Росатом»; главным экономистом и советником заместителя председателя правления ОАО «Россельхозбанк»; заместителем руководителя, руководителем Невско-Ладожского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов; зам. ген. директора, ген. директором ФГУП «Росморпорт»).
7. 5 октября 2017 года вместо представителя КПрФ В.В. Потомского врио губернатора Орловской области назначен руководитель фракции КПрФ в Московской городской Думе, член Президиума ЦК КПрФ (с 2013 года) и секретарь ЦК КПрФ (с мая 2017 года) уроженец Калининграда Андрей Евгеньевич Клычков, 1979 г.р.
8. 6 октября 2017 года вместо В.Ф. Городецкого врио губернатора Новосибирской области назначен уроженец г. Череповца, мэр (нанят по контракту) Вологды с 2016 года Андрей Александрович Травников, 1971 г.р. (работал на ОАО «Северсталь» в 1992–2006 годах, в 2011–2012 годах и.о. мэра Череповца, в 2012–2014 годах заместитель, первый зам. губернатора Вологодской области; в 2014–2016 годах зам. полпреда Президента РФ в СЗФО).
9. 9 октября 2017 года вместо В.И. Назарова врио губернатора Омской области назначен депутат Государственной Думы от партии «Справедливая Россия» с 2007 года, уроженец Свердловской области Александр Леонидович Бурков, 1967 г.р. (бывший в 1995–1998 годах зам. председателя правительства – председатель комитета по управлению государственным имуществом Свердловской области).
10. 10 октября 2017 года вместо П.А. Конькова врио главы Ивановской области назначен зам. министра экономического развития РФ (в 2008–2012, 2014–2017), зам. полпреда Президента РФ в СЗФО в 2012–2014 уроженец Москвы Станислав Сергеевич Воскресенский, 1976 г.р.
11. 12 октября 2017 года вместо А.А. Турчака врио главы администрации Псковской области назначен заместитель полпредов Президента в СЗФО (с февраля по октябрь 2017 года) и

СКФО (в 2012–2017 годы), уроженец Ленинградской области Михаил Юрьевич Ведерников, 1975 г.р. (ранее – первый зам. председателя РО ООО «Молодежное Единство» Ленинградской области; депутат муниципального собрания Выборгского района, затем Совета депутатов Выборгского городского поселения; в 2006–2010 годах руководитель Общественной молодежной палаты при Законодательном Собрании Ленинградской области; в 2007–2010 годах заместитель, первый зам. руководителя регионального исполкома Ленинградского регионального отделения партии «Единая Россия»; советник департамента региональной политики Управления Президента РФ по внутренней политике в 2010–2012 годах; начальник департамента по работе с регионами Южного и Северо-Кавказского федеральных округов Управления президента РФ по внутренней политике).

12. 25 декабря 2017 года в связи с назначением А.В. Гордеева полпредом Президента РФ в Центральном федеральном округе врио губернатора Воронежской области назначен глава Воронежа с 2013 года Александр Викторович Гусев, 1963 г.р. (до руководства Воронежем начальник производства, технический директор, первый зам. гендиректора, генеральный директор ОАО «Воронежсинтезкаучук»).
13. 1 апреля 2018 года вместо А.М. Тулеева врио губернатора Кемеровской области назначен уроженец Украины, с 1994 года проживавший в Санкт-Петербурге, лишь со 2 марта 2018 года работавший зам. губернатора Кемеровской области по промышленности, транспорту и потребительскому рынку Сергей Евгеньевич Цивилев, 1961 г.р. (с 2010 года занимался инвестициями в горнодобывающей сфере, с 2014 года – гендиректор ООО «Колмар» и владелец 70% её акций, компания объединяет комплекс угледобывающих предприятий, трейдинговых и логистических организаций, работающих на месторождениях Нерюнгринского района Республики Саха (Якутия)).
14. 18 мая 2018 года в связи с назначениями в Правительство РФ покинули посты губернаторов Д.И. Кобылкин (ЯНАО, назначен министром природных ресурсов), В.В. Якушев (Тюменская область, назначен министром строительства и ЖКХ), А.А. Козлов (Амурская область, назначен министром по развитию Дальнего Востока). С 18 по 29 мая полномочия глав данных регионов временно исполняли их заместители. 29 мая 2018 года врио губернатора Тюменской области назначен Александр Викторович Моор, 1974 г.р. (нанятый по контракту глава администрации города Тюмени в 2011–2018 годах, в 2005–2011 зам. губернатора области).
15. Также 29 мая 2018 года врио губернатора Ямало-Ненецкого АО назначен Дмитрий Андреевич Артюхов, 1988 г.р. (сын секретаря политсовета Тюменского регионального отделения «Единой России», первого зам. председателя Тюменской облдумы и бывшего председателя Думы ЯНАО, бывшего члена Совета Федерации А.В. Артюхова; работал в инвестиционных и банковских организациях, с 2010 года в аппарате губернатора ЯНАО, с 2016 года заместитель губернатора ЯНАО).
16. 30 мая врио губернатора Амурской области был назначен Василий Александрович Орлов, 1975 г.р. (зам. мэра Благовещенска в 2008–2010 годах; в 2012–2013 годах заместитель министра, в 2013–2015 годах министр экономического развития Амурской области, затем представитель компании «Сибур» в регионе, в 2017 году руководство «Сибур» перевело его в Москву, в блок подготовки кадров).
17. 28 мая 2018 года вместо В.П. Печеного врио губернатора Магаданской области назначен никогда не работавший в регионе, избранный на прямых выборах глава города Нижнего Тагила Сергей Константинович Носов, 1961 г.р. (генеральный директор Нижнетагильского металлургического комбината в 1999–2005 годах; с октября 2006 года резидент ЗАО «РусСпецСталь», с 2007 года советник в госкорпорации «Ростехнологии»; вице-губернатор Свердловской области в июле–октябре 2012 года, глава Нижнего Тагила в 2012–2018 годах).
18. 28 мая 2018 года вместо Е.А. Борисова врио главы Республики Саха (Якутия) назначен избранный на прямых выборах глава Якутска Айсен Сергеевич Николаев, 1972 г.р. (в 1998–2003 годах председатель правления «Алмазэргиэнбанка»; в 1997–2004 годах депутат

Госсобрания Якутии, был членом СПС; 2003–2007 годах министр финансов Якутии; в 2007–2011 годах руководитель администрации президента и правительства республики, в 2011–2012 годах первый заместитель председателя правительства Республики Саха (Якутия); с 2012 года глава города Якутска).

19. 30 мая 2018 года вместо А.Б. Карлина врио губернатора Алтайского края назначен уроженец Норильска Виктор Петрович Томенко, 1971 г.р. (работал в АО «Норильский комбинат», в 1999–2004 годах заместитель генерального директора, первый заместитель директора Заполярного филиала ОАО «ГМК «Норильский никель», в 2004–2010 годах директор – председатель правления Заполярного филиала ОАО «ГМК «Норильский никель», в 2010–2011 годах заместитель губернатора Красноярского края, с 2011 года председатель правительства Красноярского края).

Обращает на себя внимание доминирование в группе назначений осени 2017 года политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить. Это относится также к назначенным врио губернаторов Омской и Орловской областей представителям «Справедливой России» и КПРФ А.Л. Буркову и А.Е. Клычкову. Из 11 назначений сентября–октября 2017 года только три имеют отношение к регионам назначения (Д.И. Азаров, А.В. Усс и А.В. Тарасенко). В Дагестане, где ранее на посту главы региона сменялись аварцы (М.Г. Алиев и Р.Г. Абдулатипов) и даргинцы (Магомедали Магомедов и Магомедсалам Магомедов), впервые главой региона назначен человек, не являющийся представителем базовых для региона этносов (у В.А. Васильева отец – казах, мать – русская). Не исключено, что данные решения стали возможны после того, как результаты выборов 10 сентября 2017 года показали тотальное доминирование ранее назначенных врио губернаторов, даже ранее публично неизвестных, и фактическое исчезновение дифференциации, в условиях резкого снижения уровня фактической конкуренции на выборах, между «старыми» и «новыми» губернаторами. Способность добиться в современных политико-институциональных условиях избрания главой региона почти любого политика, который будет направлен федеральным центром, несомненно, влияет на степень готовности федерального центра к учету мнений региональных элит и местного общественного мнения при принятии решений о кандидатурах новых губернаторов.

В семи назначениях апреля–мая 2018 года больше случаев назначения главой региона местных политиков, на этот раз очевидными варягами являются только трое (В.П. Томенко в Алтайском крае, С.Е. Цивилев в Кемеровской области и С.К. Носов в Магаданской области).

Довыборы в Госдуму первоначально планировались по пяти округам – в Саратовском округе № 163 они проводятся в связи со смертью депутата О.В. Грищенко (бывшего главы Саратова), в Заволжском округе № 180 (Тверская область), в Балашовском округе № 165 (Саратовская область), Нижегородском округе № 129 (Нижегородская область), Центральном округе № 98 (Калининградская область) в связи с переходом депутатов на другую работу. В.А. Васильев стал главой Республики Дагестан, М.А. Исаев, В.А. Панов и А.Н. Силанов стали главами городов Саратова, Нижнего Новгорода и Калининграда соответственно. ***Переход целого ряда депутатов, ранее избранных в Государственную Думу по мажоритарным избирательным округам, на работу в качестве руководителей органов исполнительной власти сам по себе является показательным и может служить в качестве иллюстрации позитивного влияния выборов по мажоритарным округам в Госдуму на появление и раскрутку новых публичных политических фигур.***

Ближе к старту избирательной кампании вакантными стали еще два округа – Амурский № 71 (Амурская область) и Самарский № 158 (Самарская область). В Амурской области сложил полномочия избранный по мажоритарному округу от ЛДПР Иван Абрамов, занявший второе место на предыдущих выборах губернатора. На нынешних внеочередных выборах губернатора вновь ожидалось его участие. До назначения Василия Орлова врио губернатора на вопрос Амур.инфо «Кого бы вы хотели видеть новым губернатором?» почти 42% участников выбрали

Ивана Абрамова¹⁴. После отставки И. Абрамова врио губернатора Амурской области Василий Орлов заявил, что намерен выдвинуть его кандидатуру в Совет Федерации, и отметил, что с Абрамовым знаком давно и убежден в том, что тот – настоящий профессионал: «Это наш земляк, у него серьезный опыт. И было бы грешно не пользоваться такими людьми. Формирование команды единомышленников, профессионалов и патриотов – залог успешного развития региона»¹⁵.

В Самарском округе № 158 сложилась полномочия избранная при поддержке бывшего главы региона Н. Меркушкина бывший руководитель департамента образования Самары, а также экс-заместитель министра образования и науки Самарской области Надежда Колесникова (по ее словам, «Мне поступило предложение о новой интересной и ответственной работе в Москве. И я приняла это предложение. Какая это работа, я смогу сказать через два-три месяца»¹⁶). Предполагается, что новым депутатом от округа может стать Александр Хинштейн, который отказался от участия в выборах в Госдуму в 2016 году вероятно из-за сложных отношений с администрацией Н. Меркушкина.

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 3. 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 3. 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 Саха (Якутия)	с 13 июня по 3 июля	с 10 по 25 июля	3 августа
Республика Хакасия	с 6 по 26 июня	с 15 по 25 июля	3 августа
Алтайский край	с 12 июня по 28 июля	с 18 по 28 июля	6 августа

¹⁴ <http://www.amur.info/news/2018/06/13/139551>

¹⁵ <http://fedpress.ru/article/2067141>

¹⁶ http://samara.ru/r/gotovyat_mesto_dlya_hinshteyna_nadezhda_kolesnikova_slozhila_polnomochiya_deputata_gosdumy-105211

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Красноярский край	с 9 по 29 июня	с 15 по 25 июля	3 августа
Приморский край	с 25 июня по 30 июля	с 20 по 30 июля	8 августа
Хабаровский край	с 14 июня по 14 июля	с 14 июня по 25 июля	4 августа
Амурская область	с 15 июня по 15 июля	с 15 по 25 июля	3 августа
Владимирская область	с 10 июня по 10 июля	с 15 по 25 июля	3 августа
Воронежская область	с 10 по 30 июня	с 15 по 25 июля	3 августа
Ивановская область	с 9 июня по 9 июля	с 15 по 25 июля	3 августа
Кемеровская область	с 8 июня по 3 июля	с 20 по 30 июля	8 августа
Магаданская область	с 8 по 27 июня	с 10 по 15 июля	24 июля
Московская область	с 8 по 28 июня	с 25 июня по 5 июля	14 июля
Нижегородская область	с 25 июня по 27 июля	с 24 по 27 июля	5 августа
Новосибирская область	с 10 по 24 июня	с 15 по 25 июля	3 августа
Омская область	с 9 по 28 июня	с 15 по 25 июля	3 августа
Орловская область	с 7 по 27 июня	с 28 июня по 7 июля	16 июля
Псковская область	с 4 июня по 3 июля	с 4 июня по 8 июля	17 июля
Самарская область	с 12 июня по 21 июля	с 15 по 25 июля	3 августа
Тюменская область	с 8 июня по 30 июля	с 8 июня по 30 июля	8 августа
Москва	с 3 июня по 2 июля	до 3 июля	13 июля
Чукотский АО	с 8 по 29 июня	с 20 июня по 25 июля	3 августа
<i>Выборы законодательных органов субъектов РФ</i>			
Республика Башкортостан	с 21 июня по 21 июля	до 21 июля	30 июля
Республика Бурятия	с 9 июня по 9 июля	с 25 июня по 25 июля	3 августа
Республика Калмыкия	с 20 июня по 20 июля	до 30 июля	8 августа
Республика Саха (Якутия)	с 14 июня по 13 июля	с 25 июня по 23 июля для партий и 25 июля для кандидатов	1 августа для партий, 3 августа для кандидатов
Республика Хакасия	с 7 июня по 7 июля	с 30 июня по 30 июля	8 августа
Забайкальский край	с 9 июня по 8 июля	до 25 июля	3 августа

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Архангельская область	с 10 июня по 10 июля	с 10 июня по 25 июля	3 августа
Владимирская область	с 10 июня по 25 июля	до 25 июля	3 августа
Ивановская область	с 10 июня по 9 июля для партий и 14 июля для кандидатов	до 25 июля	3 августа
Иркутская область	до 20 июля	до 25 июля	3 августа
Кемеровская область	с 6 июня до 1 июля	до 30 июля	8 августа
Ростовская область	с 27 июня по 27 июля	до 27 июля	5 августа
Смоленская область	с 9 июня по 8 июля	до 8 июля	17 июля
Ульяновская область	с 8 июня по 8 июля	до 13 июля	22 июля
Ярославская область	с 13 июня по 13 июля	до 13 июля	22 июля
Ненецкий автономный округ	с 10 июня по 10 июля	до 30 июля	8 августа
<i>Выборы глав региональных центров</i>			
Якутск	с 20 июня по 30 июля	до 30 июля	8 августа
Абакан	с 21 июня по 10 июля	с 10 по 30 июля	8 августа
Хабаровск	с 23 июня по 12 июля	с 23 июня по 25 июля	4 августа
Томск	с 23 июня по 31 июля	с 10 по 31 июля	9 августа
<i>Выборы представительных органов региональных центров</i>			
Майкоп	с 16 июня по 10 июля	с 5 по 25 июля	3 августа
Якутск	с 16 июня по 30 июля	до 30 июля	8 августа
Кызыл	с 21 июня по 10 июля	до 10 июля	20 июля
Абакан	с 21 июня по 10 июля	с 10 по 30 июля	8 августа
Красноярск	с 15 июня по 30 июля	до 30 июля	8 августа
Архангельск	с 23 июня по 23 июля	с 23 июня по 23 июля	1 августа
Белгород	с 5 по 30 июля	с 5 по 30 июля	8 августа
Волгоград	с 17 июня по 12 июля для самовыдвиженцев и партийных списков и по 17 июля для кандидатов от партий	с 10 по 30 июля	8 августа

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
Новгород	с 22 июня по 17 июля	до 25 июля	3 августа
Рязань	с 22 июня по 20 июля	до 25 июля	4 августа
Екатеринбург	с 22 июня по 20 июля	до 25 июля	3 августа
Тюмень	с 21 июня по 23 июля	до 25 июля	3 августа

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 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 Приморского края, Белгородской, Нижегородской и Ростовской 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 Иркутской, Рязанской, Свердловской и Ульяновской областях, двухдневный разрыв в Тюменской области) – и такой разрыв можно считать разумным. Однако *в ряде регионов разрыв между этими сроками превышает две недели* (15 дней в Адыгее, 15 дней в Архангельской области, 16 дней в Бурятии, 16 дней для партий в Ивановской области, 17 дней в Забайкальском крае, 18 дней в Волгоградской области, 20 дней в Ненецком АО, 20–23 дня в Хакасии, 29 дней в Кемеровской области), 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 жесткий срок (28 дней) установлен в Московской области (закон требует подачи документов на регистрацию не позднее чем за 65 дней до дня голосования, а кампания стартовала за 93 дня до дня голосования). В данном случае сроки не соответствуют 30-дневному минимуму, установленному федеральным законом. Жесткие сроки (31 день) установлены также в Москве и Орловской области.

Среди выборов региональных парламентов наиболее жесткий срок в Смоленской области (30 дней), Республике Башкортостан, Ростовской и Ярославской областях (31 день), среди муниципальных выборов – в Кызыле (20 дней).

III. Правовые параметры предстоящих 9 сентября 2018 года выборов

3.1. Правовые параметры выборов глав регионов

Как отмечалось в разделе 1, поскольку кампания по подготовке выборов Президента РФ 18 марта 2018 года началась почти сразу после региональных выборов 10.09.2017 и полностью поглотила внимание представителей федеральной власти, ответственных за выборы, в федеральном законодательстве *не произошло никаких изменений в части ранее неоднократно критиковавшихся правил выборов глав регионов по т.н. «системе муниципального фильтра»* (во всяком случае в том, что касается императивных норм федерального законодательства). *Лишь в отдельных регионах произошло некоторое смягчение локальных норм* (введение самовыдвижения в Омской области, снижение размеров муниципального фильтра в Ивановской и Самарской областях, Чукотском АО).

Для выборов глав регионов основными параметрами, которые могут выбирать сами регионы, с 2012 года неизменно являются размер муниципального фильтра и возможность самовыдвижения. Муниципальный фильтр 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 нынешней кампании это Москва и Магаданская 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.

В соответствии с положением законов избирательная комиссия субъекта РФ после назначения выборов, исходя из актуальной общей численности муниципальных депутатов и избранных населением глав муниципальных образований региона, определяет необходимое конкретное число подписей всех депутатов и глав, и отдельно необходимое число подписей депутатов и глав верхнего уровня, а также минимальное число муниципальных образований верхнего уровня, в которых должны быть собраны подписи.

Исключениями до недавнего времени были только города федерального значения, где одноуровневая система местного самоуправления. Сейчас к ним добавились Магаданская и Сахалинская области, где полностью ликвидированы муниципальные образования нижнего уровня и остались только городские округа. Поэтому на данных выборах в Москве и Магаданской области фильтр двухслойный: первый и второй слой совпадают.

Муниципальный депутат или глава могут поставить подпись только в поддержку одного кандидата, соответственно оппозиция не сможет объединить ресурсы, если каждая партия выдвигает своего кандидата (при условии, что все эти кандидаты сдают документы в комиссию). Подписи считаются только по документам, сданным в избирком (то есть, если депутат подписался за кандидата, но кандидат не сдал документы в комиссию, то возникает ситуация, когда подпись «сгорает» и юридически ее словно и не было). Если предъявлены подписи депутата за двух или более кандидатов, то действительной признается подпись с более ранней датой.

Данные об основных параметрах выборов глав регионов приведены в таблице 4.

Таблица 4. 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	³ / ₄ муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Саха (Якутия)	нет	5%	263	5%	37	27	40
Республика Хакасия	нет	10%	126	10%	28	10	35
Алтайский край	нет	7%	534	10%	135	52	40
Красноярский край	нет	5%	298	5%	65	46	200
Приморский край	нет	7%	142	5%	33	26	100
Хабаровский край	нет	8%	180	8%	26	15	26,898777
Амурская область	нет	7%	199	7%	39	22	25
Владимирская область	нет	8%	128	8%	35	16	159,71424
Воронежская область	нет	5%	265	5%	48	26	93
Ивановская область	нет	5%	72	8%	40	21	50
Кемеровская область	есть	8%	208	8%	57	26	110
Магаданская область	нет	10%	14	—	—	7	15
Московская область	нет	7%	196	7%	98	51	300
Нижегородская область	нет	7%	262	10%	115	39	135
Новосибирская область	нет	5%	270	5%	51	27	50

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	^{3/4} муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Саха (Якутия)	нет	5%	263	5%	37	27	40
Республика Хакасия	нет	10%	126	10%	28	10	35
Алтайский край	нет	7%	534	10%	135	52	40
Омская область	есть	5%	214	5%	28	25	30
Орловская область	нет	8%	176	8%	49	21	50
Псковская область	нет	7%	111	10%	45	20	45
Самарская область	нет	5%	169	5%	45	28	200
Тюменская область	нет	5%	236	5%	65	46	100
Москва	есть	6%	110	—	—	110	250
Чукотский АО	нет	9%	28	9%	10	6	3

В 21 регионе выборы глав проводятся второй раз после введения «системы муниципального фильтра» в 2012 году, в Амурской области – в третий раз. Сравнение с параметрами предыдущих выборов показало, что в большинстве регионов законодательные нормы остались прежними.

К небольшой группе регионов, где существует самовыдвижение, в этом году добавилась Омская область. Это, очевидно, связано с желанием врио губернатора А.Л. Буркова, представителя «Справедливой России», баллотироваться в качестве самовыдвиженца (выдвигаться от «Единой России» он, очевидно, не может, но при этом нуждается в расширении поля электоральной поддержки). Ранее по этой же причине самовыдвижение было допущено в Москве, Кировской и Тульской областях, и лишь в Кемеровской области тогдашний губернатор А.М. Тулеев допустил самовыдвижение, но баллотировался от «Единой России». Омская область, таким образом, стала пятым регионом, предусмотревшим самовыдвижение на губернаторских выборах.

Таким образом, в данной кампании самовыдвижение допускается в Москве, Кемеровской и Омской областях. Во всех трех регионах от самовыдвиженца, помимо подписей депутатов, требуется собрать подписи избирателей в количестве 0,5% от числа избирателей в

регионе. В Омской области это 7735 подписей, в Кемеровской – 10153, в Москве – 36081 подпись. В 2013 году в Москве требовалось собрать подписи избирателей в количестве 1%. Снижение по-видимому обусловлено тем, что команда С.С. Собянина осознала: даже для нее собрать 73 тыс. подписей – тяжелая задача, а без помощи административного ресурса никто больше подписи не соберет.

Доля подписей депутатов была снижена только в Ивановской области (с 10 до 5% для всех и до 8% для верхнего уровня), Самарской области (с 7 до 5%) и в Чукотском АО (с 10 до 9%). В двух из трех этих регионов сменились губернаторы. Однако необходимое общее число подписей снизилось почти во всех регионах (исключения – Хакасия и Москва, где оно осталось неизменным). Это свидетельствует о повсеместном уменьшении количества депутатов поселений. Наибольшее снижение (без регионов, где снижена доля) в Московской области (с 351 до 196, или на 44,2%), большое снижение также в Орловской (на 27%), Псковской (на 26%) и Нижегородской (на 19,4%) областях, в остальных регионах снижение менее чем на 10%. Число подписей депутатов верхнего уровня снизилось только в 10 регионах, где не изменилась доля, и не более чем на 7%. В пяти регионах оно не изменилось, а в Псковской и Тюменской областях немного выросло.

Что касается Магаданской области, то здесь вследствие ликвидации муниципальных образований поселенческого уровня требуемое число подписей сократилось кардинально: в 2013 году требовалось всего 48 подписей, из них 15 – депутатов верхнего уровня. Теперь же требуется только 14 подписей.

Любопытная ситуация в Москве. Здесь требуемое число подписей не изменилось, хотя, по нашим данным, число муниципальных депутатов уменьшилось на 64 человека. Всего в Москве, согласно нашей информации, 1753 депутата, и, исходя из записанной в Избирательном кодексе города Москвы доле в 6%, следовало бы требовать 106 подписей. Но тут норма в 6% вступила в противоречие с нормой о необходимости представить подписи из $\frac{3}{4}$ муниципальных образований, поскольку $\frac{3}{4}$ от 146 муниципальных образований – это 110. В связи с этим приходится требовать подписи от 110 депутатов.

Как видно из таблицы, только в 7 регионах доля подписей установлена на нижнем уровне (5%). Кроме того, в Приморском крае 5% требуется для подписей депутатов верхнего уровня, а в Ивановской области, наоборот – для общего числа подписей. В Хакасии и Магаданской области доля подписей установлена по максимуму (10%), плюс в Алтайском крае, Нижегородской и Псковской областях максимум предусмотрен для подписей депутатов верхнего уровня.

Пять регионов установили разные доли для общего числа подписей и подписей депутатов верхнего уровня. При этом в Приморском крае доля подписей депутатов верхнего уровня ниже, а в Алтайском крае, Ивановской, Нижегородской и Псковской областях – выше.

При этом важное значение имеет не только доля подписей, но и их абсолютное число. Среди регионов, где выборы глав пройдут 9 сентября 2018 года, рекордными являются требования Алтайского края – 534 подписи, из них 135 – подписи депутатов верхнего уровня. Наименьшее число подписей (всего 14) требуется в Магаданской области.

Предельный размер расходов средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя варьировался в широких пределах (см. рис. 1). Самым высоким (142,2 руб.) этот показатель оказался в Магаданской области, где большие расходы могут быть связаны с высокими транспортными издержками. Далее идет Владимирская область, где «потолок» из расчета 140 руб. на избирателя прямо заложен в Избирательном кодексе. В остальных регионах этот показатель менее 100 руб.

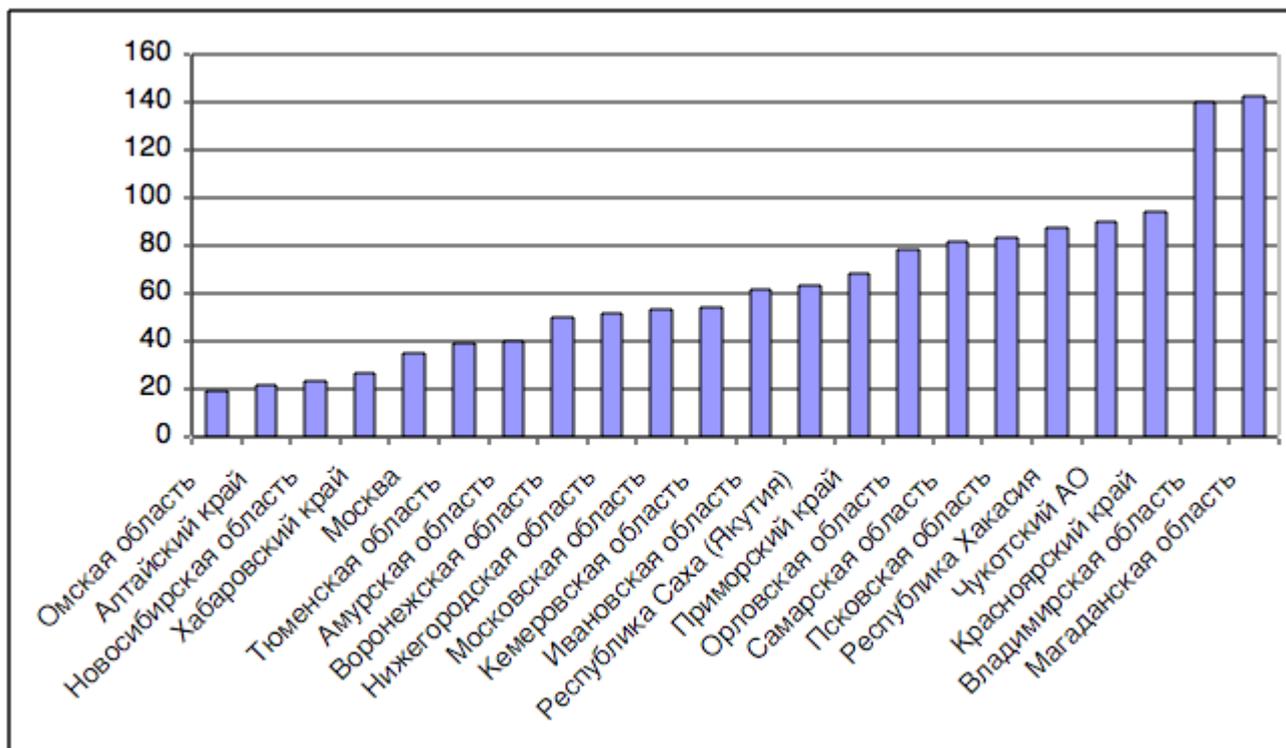


Рис. 1. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах глав регионов, руб.

Самое низкое значение «потолка» в расчете на одного избирателя (19,4 руб.) – в Омской области. Далее идет Алтайский край – один из немногих регионов, где «потолок» вырос по сравнению с предыдущими выборами. В 2014 году «потолок» в крае был одним из наименьших: он составлял немногим более 11 млн руб., или 5,7 руб. на избирателя. Теперь его увеличили почти в четыре раза, тем не менее он остался одним из самых низких (21,5 руб. на избирателя).

Увеличились «потолки» также в Хабаровском крае (за счет индексации) и в Москве (с 200 до 250 млн руб.), но и эти регионы остались среди аутсайдеров. Заметно повысился «потолок» в Воронежской области – с 37 до 93 млн руб.

3.2. Правовые параметры выборов региональных парламентов

Выборы региональных парламентов во всех 16 регионах являются очередными, то есть назначенными в связи с истечением сроков полномочий соответствующих законодательных органов. Предыдущие выборы в 15 из них проходили 8 сентября 2013 года, и только в Ненецком АО (где ранее был четырехлетний срок полномочий Собрания депутатов) – 14 сентября 2014 года. В Республике Калмыкия выборы проходят, как и ранее, полностью по пропорциональной системе, в остальных 15 регионах – по смешанной системе. В 15 регионах сохранились прежнее число депутатов и соотношение мажоритарной и пропорциональной составляющей смешанной системы. Лишь в Архангельской области число депутатов сократилось с 62 до 47. В предыдущие годы мы отмечали *тренд на снижение численности депутатского корпуса*; этот процесс, по-видимому, близок к завершению, но Архангельская область – пример того, что сокращение продолжается. Данные изменения были инициированы губернатором Архангельской области и поддержаны депутатами областного Собрания шестого созыва. При сохранении смешанной системы выборов новая редакция Закона подразумевает сокращение депутатов, избираемых в мажоритарных округах, с 31 до 24, а по единому избирательному округу с 31 до 23 депутатов. Соответственно, внесенные изменения повлекли за собой и пересмотр схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Архангельского областного собрания. Новая схема была утверждена областным законом от 16 февраля 2017 года.

Информация об общем числе депутатов, числе депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системам, а также о методах распределения мандатов представлена в таблице 5. Мы видим, что в 12 регионах соотношение пропорциональной и мажоритарной частей равно, в Иркутской области пропорциональная часть на единицу больше мажоритарной, а в Архангельской, напротив, на единицу меньше. В Ненецком АО пропорциональная часть больше мажоритарной на три мандата.

Таблица 5. Основные параметры избирательной системы на выборах региональных парламентов

Регион	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Республика Башкортостан	110 = 55 + 55	Тюменский
Республика Бурятия	66 = 33 + 33	Тюменский
Республика Калмыкия	27 = 27 + 0	Тюменский
Республика Саха (Якутия)	70 = 35 + 35	Имперали
Республика Хакасия	50 = 25 + 25	Тюменский
Забайкальский край	50 = 25 + 25	Тюменский
Архангельская область	47 = 23 + 24	Имперали
Владимирская область	38 = 19 + 19	Тюменский
Ивановская область	26 = 13 + 13	Имперали
Иркутская область	45 = 23 + 22	Тюменский
Кемеровская область	46 = 23 + 23	Тюменский
Ростовская область	60 = 30 + 30	Имперали
Смоленская область	48 = 24 + 24	Тюменский
Ульяновская область	36 = 18 + 18	Имперали
Ярославская область	50 = 25 + 25	Тюменский
Ненецкий автономный округ	19 = 11 + 8	Тюменский

Напомним, что 2 ноября 2013 года был подписан Федеральный закон № 303-ФЗ («закон Клишаса»), разрешивший снижать долю избираемых по партийным спискам депутатов с 50 до 25%. Выборы 9 сентября 2018 года завершают полный цикл после принятия этого закона. И мы видим, что указанной нормой воспользовались только в двух регионах – Курской и Архангельской областях – и в минимальной степени (сделав пропорциональную составляющую на единицу меньше мажоритарной). Фактически единственное реальное политическое последствие региональной части «закона Клишаса» – это Москва, которая в 2014 году

воспользовалась другой нормой этого же закона, придуманной исключительно для нее, полностью отказавшись от пропорциональной составляющей.

Во всех 15 регионах, где выборы проводятся по смешанной системе, в мажоритарной части используются одномандатные округа.

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. В предыдущем цикле большинство рассматриваемых регионов (11) имели 7-процентный барьер. При этом в соответствии с Федеральным законом в случаях 7-процентного барьера списку, получившему более 5%, но менее 7%, должен был передаваться один мандат. При распределении небольшого числа мандатов это было, по сути, эквивалентно 5-процентному барьеру.

Что касается методики распределения мандатов, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел еще в прошлом цикле. Однако этот переход продолжается. В этот раз на тюменский метод от метода Хэйра-Нимейера перешла Кемеровская область. В двух регионах произошли противоположные переходы между методами делителей. В Республике Башкортостан от метода Имперали перешли к тюменскому методу, а в Республике Саха (Якутия) – от тюменского метода к методу Имперали.

Таким образом, в этой кампании наиболее простой и справедливый метод Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков) не используется ни в одном регионе. В 11 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 пяти регионах остановились на методе 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 всех регионов, выбравших данный метод в текущей кампании. Однако такая ситуация противоречит требованию Федерального закона. Поэтому в четырех регионах, где использовался метод Имперали, во избежание нарушения требования Федерального закона, в законе предусмотрена коррекция для такой ситуации. При этом были предложены три разных метода коррекции.

В законе Республики Саха (Якутия) предусмотрено, что в случае, если хотя бы один список, допущенный к распределению депутатских мандатов, не получит по методу Имперали ни одного депутатского мандата, мандаты должны распределяться по тюменскому методу.

Норма закона Ростовской области 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 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». Аналогичная норма предусмотрена законом Ивановской области. Иными словами, списку, которому по методу Имперали не досталось мандатов, передается мандат от партии-лидера, что в данном случае выглядит вполне справедливым.

Согласно закону Ульяновской области, списку, которому не досталось мандатов, «передается последний подлежащий распределению депутатский мандат». Строго юридически эта норма не корректна, поскольку в законе не определено, что такое «последний подлежащий распределению депутатский мандат», и в законе не предусмотрена передача мандатов по одному. Данная норма может быть понятна только тому, кто знает иной алгоритм реализации методов делителей, где мандаты передаются последовательно в порядке убывания частных.

В законе Архангельской области никакой коррекции не предусмотрено. Так было и в законе, действовавшем в 2013 году. Однако тогда по единому округу распределялся 31 мандат, а теперь 23, поэтому риск того, что коррекция понадобится, возрос.

В таблице 6 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 6. Разделение партийных списков на территориальные группы

Регион	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Республика Башкортостан	28 – 55	1 – 3	2 – 3	57	168
Республика Бурятия	11 – 33	1 – 5	1 – 5	12	170
Республика Калмыкия	—	—	—	1	40
Республика Саха (Якутия)	18 – 35	1 – 3	1 – 5	19	178
Республика Хакасия	15 – 25	1 – 3	2 – 5	31	128
Забайкальский край	13 – 25	1 – 3	не менее 2	27	53
Архангельская область	12 – 24	1 – 3	1 – 5	23	123
Владимирская область	10 – 19	1 – 3	3 – 5	31	68
Ивановская область	10 – 13	1 – 3	1 – 5	11	42
Иркутская область	22	1 – 3	3 – 5	67	113
Кемеровская область	12 – 23	1 – 3	2 – 4	25	95
Ростовская область	23 – 30	1 – 3	2 – 3	47	93
Смоленская область	12 – 24	1 – 3	1 – 3	24	75
Ульяновская область	9 – 18	1 – 3	2 – 5	19	93
Ярославская область	25	—	1 – 5	25	125
Ненецкий АО	4 – 8	1 – 3	1 – 3	5	27

Как видно из таблицы, разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех регионах, кроме Республики Калмыкия. В предыдущем цикле не было разбиения также в Кемеровской области.

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 Калмыкии.

Необходимо отметить, что во всех регионах, где предусмотрено разбиение, выбран наиболее жесткий его вариант: группы привязаны к одномандатным округам, 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.*

Наиболее жестко поступили законодатели Ярославской области, отменившие общеобластную часть списка, которая позволяла избираться лидеру регионального отделения партии (а иногда и лидеру партии). Это, видимо, стало реакцией на избрание в 2013 году в облдуму лидера ПАРНАСа Бориса Немцова и желание нынешнего лидера партии Михаила Касьянова повторить это достижение. Кроме того, в Ярославской и Иркутской областях жестко закреплено, что число территориальных групп должно быть равно числу одномандатных округов. В других регионах разрешено разбивать список на меньшее число групп, то есть оставлять какие-то округа без покрытия кандидатами.

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. В половине регионов (там, где минимальное число кандидатов в территориальной группе 2 или 3) *минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу.* В наибольшей степени здесь отличились законодатели Иркутской области, заставившие партии включать в список в 2,9 раза больше кандидатов, чем распределяется 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 выдвигению партиями чрезмерного числа кандидатов по сути являются одной из разновидностей финансово-организационного ценза.

В то же время несколько смягчились требования по участию партий в выборах в Башкортостане (последние изменения в Кодекс Республики Башкортостан о выборах внесены 31 мая 2018 года). В частности, в статье 97.1 были несколько смягчены условия выдвижения партийных списков: если раньше в кодексе присутствовала норма, что общереспубликанский список должен составлять не менее 84 человек, то теперь эта норма убрана и по смыслу оставшихся формулировок и внесенных изменений список должен составлять не менее 57 человек.

В отношении предельных размеров избирательных фондов заметно разнообразие (см. таблицу 7). Предельный размер для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 14,8 руб. в Кемеровской области до 276 руб. в Республике Саха (Якутия), а средний предельный размер для кандидата в пересчете на одного избирателя – от 34 руб. в Кемеровской области до 367 руб. в Ярославской области (см. рис. 2 и 3).

Таблица 7. Предельные размеры избирательных фондов

Регион	Число избирателей на 01.01.2018	Число одномандатных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Республика Башкортостан	3 059 787	55	100	3,5
Республика Бурятия	715 139	33	40	2,45381294
Республика Калмыкия	210 911	—	10	—
Республика Саха (Якутия)	633 598	35	175	5
Республика Хакасия	401 347	25	20	2
Забайкальский край	806 797	25	40	2
Архангельская область	916 711	24	100	5
Владимирская область	1 140 816	19	159,71424	8,8515
Ивановская область	815 617	13	150	15
Иркутская область	1 865 247	22	120	10
Кемеровская область	2 030 704	23	30	3
Ростовская область	3 239 319	30	230	23
Смоленская область	777 257	24	50	6
Ульяновская область	1 013 966	18	100	10
Ярославская область	1 020 605	25	100	15
Ненецкий автономный округ	34 004	8	5	0,5

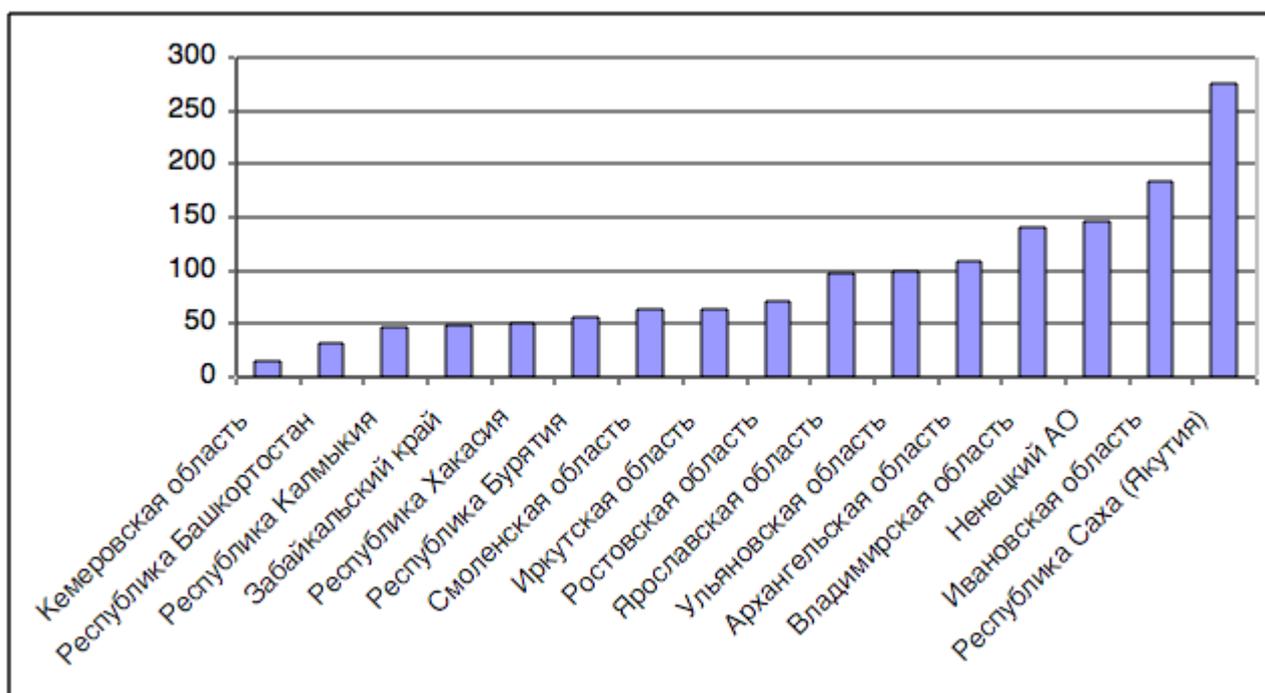


Рис. 2. Предельный размер расходования средств избирательного фонда партии в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

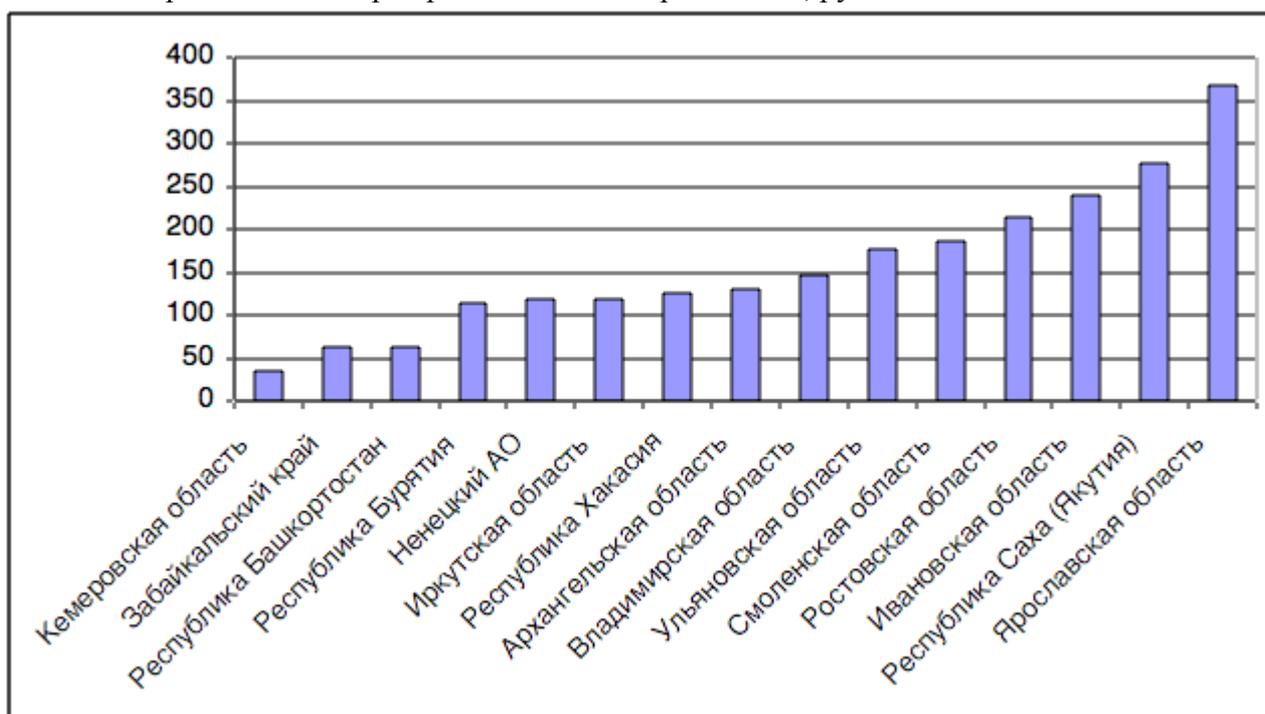


Рис. 3. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

Регионы так же, как и на выборах губернаторов, постепенно повышают «потолки» (предельные размеры расходов) избирательных фондов, и это должно способствовать тому, чтобы партиям в меньшей степени приходилось прибегать к «черному налу». Так, на выборах 2018 года предельный размер расходов избирательных фондов для партий на выборах Народного хурала Бурятии увеличен с 6 до 40 миллионов рублей (ранее цифра в 6 млн.

ежегодно индексировалась)¹⁷. Не секрет, что искусственное занижение размеров избирательных фондов является одной из технологий, затрудняющих проведение избирательных кампаний в первую очередь оппозицией, которая не может опираться на админресурс, нередко заменяющий провластным кандидатам расходы на проведение избирательной кампании за счет косвенной агитации в официальных СМИ и административной мобилизации избирателей. При этом низкие «потолки» избирательных фондов делают значительную часть кандидатов потенциальными нарушителями в условиях фактической невозможности вести активную избирательную кампанию такими средствами.

Почти везде «потолок» фонда в расчете на одного избирателя для кандидата выше, чем для партии. В Республике Саха (Якутия) эти показатели равны, а в Ненецком АО «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 только в Ростовской области льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных регионах льготу имеют от 5 до 11 партий (см. таблицу 8).

Таблица 8. Партии, имеющие льготы в отдельных регионах

Регион	Число льготников	Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)
Республика Башкортостан	6	«Патриоты России», РЭП «Зеленые»
Республика Бурятия	6	«Гражданская платформа», КПСС
Республика Калмыкия	9	«Патриоты России», «Коммунисты России», «Гражданская платформа», РЭП «Зеленые», «Родина»
Республика Саха (Якутия)	8	«Яблоко», «Гражданская платформа», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, Аграрная партия России
Республика Хакасия	7	«Патриоты России», «Коммунисты России», Партия пенсионеров России
Забайкальский край	11	«Патриоты России», «Родина», РЭП «Зеленые», КПСС, Партия Дела, Аграрная партия России, Партия пенсионеров России
Архангельская область	5	«Родина»

¹⁷ https://gazeta-n1.ru/news/62700/?sphrase_id=1685218

Владимирская область	7	«Яблоко», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, КПСС
Ивановская область	5	«Коммунисты России»
Иркутская область	7	«Гражданская платформа», «Родина», КПСС
Кемеровская область	5	«Патриоты России»
Ростовская область	4	—
Ульяновская область	6	«Гражданская платформа», «Коммунисты России»
Ярославская область	8	«Яблоко», «Патриоты России», ПАРНАС, «Коммунисты России»
Ненецкий АО	7	«Родина», «Гражданская сила», Партия пенсионеров России

3.3. Правовые параметры муниципальных выборов

Как уже отмечено, прямые выборы мэров региональных центров проводятся в четырех городах из семи оставшихся в РФ административных центров регионов, где граждане сохраняют право выбирать главу города (Абакан, Якутск, Хабаровск, Томск). Для сравнения – в 2013 году населением избирались мэры 9 региональных центров и ряда других крупных городов. Теперь из этих девяти прямые выборы сохранились только в Абакане, Хабаровске и Томске, а из других крупных городов – в Новокузнецке. Кроме того, досрочные выборы проходят в Якутске, поскольку переизбранный в сентябре 2017 года мэр Айсен Николаев стал и.о. главы республики.

Выборы во всех пяти городах проводятся по системе относительного большинства. При этом в Новокузнецке система определена в уставе города, а в Якутске, Абакане, Хабаровске и Томске навязана региональным законом.

Предельные размеры избирательных фондов кандидатов в Якутске 4,5 млн руб. (24,4 руб. на избирателя), в Абакане 3,5 млн руб. (27,4 руб. на избирателя), в Хабаровске 3,815134 млн руб. (8,7 руб. на избирателя), в Томске 10 млн руб. (26,9 руб. на избирателя), в Новокузнецке 3 млн руб. (7,4 руб. на избирателя).

Ранее ожидалось прямые выборы мэра Екатеринбурга, однако они отменены в результате скандальных изменений Устава города. 3 апреля 2018 года депутаты Законодательного Собрания Свердловской области одобрили законопроект, отменяющий прямые выборы главы города в пользу системы, при которой главу города депутаты будут выбирать из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией¹⁸. Законопроект в областной парламент внес губернатор Е.В. Куйвашев — политический оппонент избранного в 2013 году главой Екатеринбурга Е.В. Ройзмана, который победил на прямых выборах кандидата от «Единой России» Я.П. Силина. Многие эксперты считают, что система была изменена в первую очередь для того, чтобы не допустить повторного избрания оппозиционного областным властям Е.В. Ройзмана главой города. Хотя возможные изменения системы управления Екатеринбургом неоднократно обсуждались в СМИ за последний год, единственная публичная акция протеста была проведена за день до заседания Заксобрания — 2 апреля. Несколько тысяч человек

пришли на митинг, который состоялся на площади Обороны в одном из спальных районов Екатеринбурга (проведение акции на одной из центральных площадей не было согласовано областным Министерством общественной безопасности). На нем выступили в том числе глава Екатеринбурга Евгений Ройзман, руководитель штаба Алексея Навального Леонид Волков, бывший депутат Госдумы Дмитрий Гудков и режиссер Василий Сигарев (он родом из города Верхняя Салда Свердловской области). В принятой на митинге резолюции участники акции потребовали сохранить прямые выборы мэра Екатеринбурга и отправить в отставку губернатора Свердловской области Евгения Куйвашева¹⁹. Однако, митинг не повлиял на принятие решения. Больше никаких массовых акций протеста не было. 22 мая на заседании думы Екатеринбурга Е.В. Ройзман заявил о досрочном сложении полномочий в связи с тем, что он отказался подписывать изменения в городской устав, связанные с введением новой системы управления²⁰. Спустя три дня, 25 мая, на внеочередном заседании гордумы депутаты приняли отставку Ройзмана, его заменил зампреда гордумы Виктор Тестов, и в итоге поправки в устав, отменяющие прямые выборы главы города, были приняты²¹.

В середине мая обсуждалась возможность проведения референдума по поводу изменения системы управления Екатеринбургом. Инициаторами выступили оппозиционные депутаты гордумы Дмитрий Головин и Константин Киселев (избраны в 2013 по списку партии «Гражданская платформа», который возглавлял Е.В. Ройзман), но добиться его проведения им не удалось. 14 июня в Свердловском областном суде началось рассмотрение иска юриста Валерия Андреева к Законодательному Собранию региона с требованием отменить закон о назначении конкурсной схемы избрания главы Екатеринбурга. Во время предварительного заседания стороны обозначили свои позиции: истец заявил, что выборы главы города по конкурсу не соответствуют историческим традициям Екатеринбурга, а представитель губернатора Е.В. Куйвашева заявил, что главу города теперь будут выбирать «как в США», где действуют коллегии выборщиков²².

Тем временем, депутаты гордумы Екатеринбурга на заседании 19 июня уже назначили конкурс по отбору кандидатур на должность главы города. Первое заседание конкурсной комиссии состоится 23 июля, а 25 июля уже будут подведены итоги. Конкурсная комиссия включает в себя 6 членов, среди которых половина назначена Екатеринбургской городской Думой 19 июня. Среди них глава горизбиркома Илья Захаров, врио главы города Виктор Тестов, председатель общественной палаты города Владимир Разбойников. Другую половину определит губернатор Евгений Куйвашев. Само избрание главы Екатеринбурга произойдет на первом заседании Екатеринбургской городской Думы седьмого созыва²³.

Выборы представительных органов региональных центров проходят в тех же 12 городах, что и в 2013 году. В большинстве центров они проходят с тем же количеством депутатов и тем же соотношением мажоритарной и пропорциональной составляющих, как и ранее. Однако, в Белгороде и Волгограде численность депутатского корпуса сокращена, а в Тюмени изменено соотношение мажоритарной и пропорциональной частей (напомним, что упоминавшийся «закон Клишаса» в рамках курса на департизацию выборов вообще отменил на выборах представительных органов МСУ минимальную долю депутатов, избираемых по партийным спискам, после чего в 2014 году происходили массовые отмены выборов по смешанной системе, но с 2015 года в условиях нового альянса власти и «старых системных партий» смешанную систему стали возвращать, но при этом в сокращенном, по сравнению с прежним вариантом, числом депутатов, избираемых по партспискам).

¹⁹ <https://meduza.io/feature/2018/04/02/snesli-bashnyu-ostavte-vybory>

²⁰ https://www.znak.com/2018-05-22/evgeniy_royzman_zayavil_ob_otstavke_s_posta_glavy_ekaterinburga

²¹ https://www.znak.com/2018-05-25/duma_ekaterinburga_okonchatelno_otmenila_pryamy_e_vybory_mera_goroda

²²

[https://www.znak.com/2018-06-](https://www.znak.com/2018-06-14/v_oblsude_sravnili_otmenu_vyborov_mera_ekaterinburga_s_sistemoy_vyborov_prezidenta_ssha)

14/v_oblsude_sravnili_otmenu_vyborov_mera_ekaterinburga_s_sistemoy_vyborov_prezidenta_ssha

²³ http://izkom.ekburg.ru/news/_aview_b1478

В Белгороде сокращение произошло в основном за счет пропорциональной (списочной) части. Ранее соотношение было 27:27, теперь списочная часть сократилась до 12 депутатов, и общее число депутатов уменьшилось с 54 до 39. 23 апреля 2018 года горсовет Белгорода принял изменения в Устав городского округа, уменьшив число депутатов. Снижение числа депутатов мотивировалось тем, что горсовет Белгорода самый многочисленный из представительных органов власти в городах России. В Волгограде обе части были сокращены одинаково: теперь вместо 48 депутатов избираются 36, но соотношение оставлено равным. Таким образом, здесь также проявилась отмеченная выше тенденция к сокращению депутатского корпуса. Уменьшение числа избираемых депутатов в Волгограде объяснили целями экономии городского бюджета (хотя большинство депутатов зарплату не получают)²⁴.

В Тюмени, где ранее было равное соотношение мажоритарной и пропорциональной составляющих (18:18), теперь стала преобладать мажоритарная (26:10), причем это изменение было навязано областным законом. В Тюмени изменение соотношения пропорциональной и мажоритарной частей на выборах в Думу вызвало возмущение оппозиции²⁵, также были претензии к нарезке избирательных округов²⁶. Споры начались еще в конце 2013 года, когда областная Дума предложила отменить пропорциональную часть на выборах в городскую Думу, однако при утверждении этой нормы не оказалось достаточного количества депутатов для кворума, а оппозиция получила возможность публично высказаться против. Инициатором изменений считается администрация губернатора. После протестов оппозиции в областной Избирательный кодекс была внесена норма, согласно которой при числе депутатов 35 и более по пропорциональной системе распределяется 10 мандатов. При этом в уставе города записано лишь следующее: «Тюменская городская Дума состоит из 36 депутатов, избираемых населением города Тюмени на муниципальных выборах на пятилетний срок полномочий в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством Тюменской области». Тем самым схема 18:18 была изменена на соотношение 26:10. Председатель горизбиркома Татьяна Гиблер считает, что сокращение мест для кандидатов от партий не снизит градус борьбы за попадание в парламент по спискам: «Для партий также важно показать хороший результат, преодолеть процентный барьер, так что можно предположить, что борьба развернется не только в округах»²⁷.

Как видно из таблицы 9, из 12 региональных центров у 8 соотношение мажоритарной и списочной частей остается равным. В Абакане пропорциональная часть на единицу больше, в Майкопе сохранилось соотношение 20:10 в пользу пропорциональной составляющей. Белгород и Тюмень выглядят исключениями.

Таблица 9. Основные параметры избирательной системы на выборах представительных органов региональных центров и других крупных городов

Город	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Майкоп	30 = 20 + 10	Тюменский
Якутск	30 = 15 + 15	Тюменский
Кызыл	26 = 13 + 13	Имперали

²⁴ <http://www.volgsovet.ru/d1d0/Activity/PressRelease/i17214>

²⁵ <https://ura.news/articles/1036261689>

²⁶ <https://ura.news/news/1052328963>

²⁷ <http://fedpress.ru/article/2015286>

Абакан	29 = 15 + 14	Тюменский
Красноярск	36 = 18 + 18	Имперали
Архангельск	30 = 15 + 15	Имперали
Белгород	39 = 12 + 27	Тюменский
Волгоград	36 = 18 + 18	Имперали
Новгород	30 = 15 + 15	Тюменский
Рязань	40 = 20 + 20	Тюменский
Екатеринбург	36 = 18 + 18	Тюменский
Тюмень	36 = 10 + 26	Тюменский
Волжский	30 = 18 + 12	Имперали
Белово	28 = 14 + 14	Тюменский
Прокопьевск	25 = 13 + 12	Тюменский
Истра	25 = 13 + 12	Хэйра-Нимейера
Красногорск	30 = 15 + 15	Хэйра-Нимейера
Сызрань	30 = 15 + 15	Имперали
Тольятти	35 = 18 + 17	Имперали

Таким образом, в отношении выборов представительных органов региональных центров упомянутый выше «закон Клишаса» действует, но в ограниченном масштабе. Гораздо более существенным оказалось его влияние на выборы в других крупных городах.

Так, из числа городов с численностью избирателей более 100 тыс. человек в этой кампании на полностью мажоритарную систему перешли в Новомосковске Тульской области и Рыбинске Ярославской области. Из других относительно крупных городов, также перешедших на мажоритарную систему, можно назвать Зеленогорск Красноярского края, Лесозаводск и Партизанск Приморского края, Егорьевск Московской области, Новошахтинск Ростовской области и Верхнюю Пышму Свердловской области.

Это означает продолжение тренда на системное ослабление роли политических партий в стране (и так существенно ослабленных), так как для разного вида политической оппозиции выборы по партийным спискам в большинстве случаев в современных условиях являются почти единственным способом добиться присутствия в органах власти.

На выборах 2018 года по смешанной системе пройдут выборы лишь в семи городах с числом избирателей более 100 тыс. человек. При этом во всех соотношение пропорциональной и мажоритарной частей либо равное, либо пропорциональная составляющая преобладает (см. таблицу 9). Здесь стоит отметить город Волжский Волгоградской области, который первым среди муниципальных образований России ввел полностью пропорциональную систему. По этой системе прошли выборы в 2005, 2009 и 2013 годах. Теперь же здесь решили перейти на смешанную систему, но с преобладанием пропорциональной составляющей.

Во всех обсуждаемых городах в мажоритарной части используются одномандатные округа.

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. Однако в отличие от региональных выборов, в отношении заградительного барьера на муниципальных выборах исключением из общего тренда была и остается Белгородская область. Долгое время здесь вообще не было заградительного барьера, и к распределению мандатов допускались все участвующие в выборах списки. В частности, на выборах Совета депутатов Белгорода в 2013 году мандаты достались трем партиям, получившим 1,7–2,9%. В то же время шесть списков с результатами от 0,4 до 1,3%, мандаты не получили, хотя формально они считались допущенными к их распределению. Формально такая ситуация противоречит требованию федерального закона, хотя в реальности распределение получилось вполне справедливым.

Теперь законодатели Белгородской области все же решили установить на муниципальных выборах заградительный барьер, но на более низком, чем в других регионах, уровне – 3%. Поправки в региональный Избирательный кодекс Белгородская областная Дума приняла 19 апреля по инициативе правительства области. Принятие изменений мотивировали тем, что барьер, с одной стороны, будет «способствовать развитию конкуренции среди политических партий, а с другой – ограничению допуска партий-однодневок к получению депутатских мандатов». Одновременно законодатели заменили метод Хэйра-Нимейера на тюменский метод распределения мандатов – по-видимому, для того чтобы обеспечить выполнение требования федерального закона о предоставлении всем спискам, допущенным к распределению мандатов, хотя бы одного мандата. Кроме того, в самом Белгороде, как уже отмечалось выше, списочная часть сокращена более чем в два раза, поэтому Совет г. Белгорода в этот раз неизбежно окажется менее представительным.

Как видно из таблицы 9, в рассматриваемых городах предусмотрено применение трех разных методов распределения мандатов. Наиболее простой и справедливый метод Хэйра-Нимейера сохранился в Московской области. Возможность использования этого метода предусмотрена также в законе Самарской области, но там выбор методики (Хэйра-Нимейера или Имперали) предоставлен самим муниципальным образованиям, при этом по умолчанию должен использоваться метод делителей Имперали. В Тольятти устав предусматривает именно метод Имперали, а в Сызрани в уставе вопрос не решен, поэтому там тоже должен использоваться метод Имперали.

Таким образом, в десяти обсуждаемых городах предусмотрен тюменский метод и в семи – метод делителей Имперали. Эти семь городов относятся к пяти регионам – Республике Тыва, Красноярскому краю, Архангельской, Волгоградской и Самарской областям. Отметим, что в 2013 году в Белгородской и Кемеровской областях еще действовал метод Хэйра-Нимейера, теперь же они перешли на тюменский метод.

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 там, где используется метод Имперали, во избежание нарушения требования Федерального закона, в законе должна быть предусмотрена коррекция для такой ситуации. При этом возможны разные методы коррекции.

В законах Волгоградской и Самарской областей предусмотрено, что в случае, если список, допущенный к распределению депутатских мандатов, не получит по методу Имперали ни одного депутатского мандата, он получает один мандат, а оставшиеся мандаты вновь распределяются по методу Имперали.

В законе Республики Тыва записано: *«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 последующим по числу голосов избирателей списки кандидатов,*

получившими более одного депутатского мандата, а освободившиеся мандаты передаются спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении мандатов, но не получившими депутатских мандатов. Если после действий, произведенных в соответствии с настоящим пунктом, 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 законах Красноярского края и Архангельской области никакой коррекции не предусмотрено, и потому существует риск коллизии, когда применение норм регионального закона войдет в противоречие с требованием Федерального закона. Такие случаи уже неоднократно имели место, в том числе и на выборах Архангельской городской Думы 2013 года. Однако архангельские законодатели не смогли усвоить даже собственные уроки.

Разделение партийных списков на территориальные группы предусмотрено в 11 региональных центрах из 12 (исключение – Тюмень), а также в Волжском, Сызрани и Тольятти (см. таблицу 10), **при этом во всех случаях разбиение навязано региональным законом.** В предыдущем цикле закон Самарской области предоставлял выбор муниципальным образованиям, и в Сызрани списки на группы не разбивались. Во всех случаях территориальные группы должны строго соответствовать одномандатным округам. В Белгороде ранее разбиения списка на группы не было. В Тюмени, напротив, в 2013 году город был разделен на 18 территориальных групп, теперь кандидаты-списочники пойдут по единому избирательному округу одним списком со сквозной нумерацией мест²⁸.

Таблица 10. Разделение партийных списков на территориальные группы

Город	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Майкоп	5 – 10	1 – 3	2 – 5	11	53
Якутск	8 – 15	1 – 3	1 – 3	9	48
Кызыл	7 – 13	2 – 3	2 – 3	16	32
Абакан	7 – 14	1 – 3	2 – 5	15	73
Красноярск	18	1 – 3	не менее 1	19	не уст.
Архангельск	8 – 15	1 – 3	1 – 3	9	48
Белгород	14 – 27	1 – 3	2 – 3	29	84
Волгоград	9 – 18	1 – 3	2 – 3	19	57
Новгород	8 – 15	1 – 3	1 – 3	9	48
Рязань	10 – 20	1 – 3	2 – 3	21	63
Екатеринбург	14 – 18	1 – 3	1 – 3	43	57

²⁸ <https://ura.news/articles/1036273629>; <https://www.nakanune.ru/articles/113826/>

Тюмень	—	—	—	10	20
Волжский	6 – 12	1 – 3	2 – 3	13	39
Белово	—	—	—	14	17
Прокопьевск	—	—	—	13	16
Истра	—	—	—	1	25
Красногорск	—	—	—	1	25
Сызрань	15	—	1 – 3	15	45
Тольятти	17	—	1 – 3	17	51

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. В этом отношении особенно показательна норма закона Волгоградской области, которая требует разбиение списка на выборах именно в городских округах, а не в муниципальных районах, где территориальное представительство более существенно.

Также следует отметить, что нормы, касающиеся разделения списка на группы, на муниципальных выборах часто оказываются более жесткими, чем на региональных. Так, в Самарской области вообще не предусмотрено наличие в списке общемуниципальной части, а число территориальных групп жестко зафиксировано равным числу одномандатных округов. Также жестко число территориальных групп зафиксировано в Красноярске. Во многих регионах закон требует включать в территориальную группу не менее двух кандидатов, что вынуждает партии включать в список огромное число кандидатов, большинство из которых заведомо не имеют шансов на избрание.

Особенно ненормальная ситуация получается в Белгороде и Екатеринбурге. В Избирательном кодексе Белгородской области предусмотрено, что группы привязаны к одномандатным округам, число групп не может быть менее половины округов, и в каждой группе должно быть не менее двух кандидатов. Но депутаты города Белгорода установили, что по спискам распределяется всего 12 мандатов, а число одномандатных округов осталось равным 27. Таким образом, минимальное число кандидатов в списке получилось в 2,4 раза больше числа распределяемых по спискам мандатов, а если партия создаст группу для каждого округа (как делают все серьезные партии), то превышение будет в 4,6 раза.

В Избирательном кодексе Свердловской области записано: «Общее число кандидатов, включенных в список кандидатов, не может быть менее числа, получаемого путем сложения числа "1" и произведения числа "3" и числа минимального количества территориальных групп

кандидатов». В результате минимальное число кандидатов в списке оказывается в 2,4 раза больше числа распределяемых по спискам мандатов.

В Рязанской области закон от 15 мая 2018 года немного смягчил нормы в отношении численности кандидатов, но они все равно остались крайне жесткими. Ранее в общемуниципальной части должно было быть строго три кандидата, теперь – от одного до трех. В территориальной группе осталось не менее двух кандидатов, но было добавлено, что и не более трех.

В таблице 11 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий. Здесь также размеры «потолков» в расчете на одного избирателя варьируются в широких пределах. Так, для партий данный показатель имеет минимальное значение (9,4 руб.) в Тюмени, а максимальное (149 руб.) – в Сызрани (см. рис. 4).

Таблица 11. Предельные размеры избирательных фондов

Город	Число избирателей на 01.01.2018	Число мажоритарных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Майкоп	130 083	10	5	1
Якутск	184 277	15	15	1
Кызыл	69 754	13	1	0,3
Абакан	127 573	14	3,5	1,1
Красноярск	740 425	18	100	10
Архангельск	268 799	15	4,5	1
Белгород	287 004	27	8,61012	0,28779 – 0,34761
Волгоград	730 248	18	30	3
Новгород	177 254	15	15	2
Рязань	418 595	20	20	2
Екатеринбург	1 083 064	18	15	4
Тюмень	518 771	26	5	0,5
Волжский	218 361	12	30	0,8
Белово	101 634	14	10	0,5
Прокопьевск	147 174	12	10	0,5
Истра	101 139	12	15	10
Красногорск	159 236	15	15	10
Сызрань	133 949	15	20	1,2 или 1,4
Тольятти	546 470	17	35	1,4

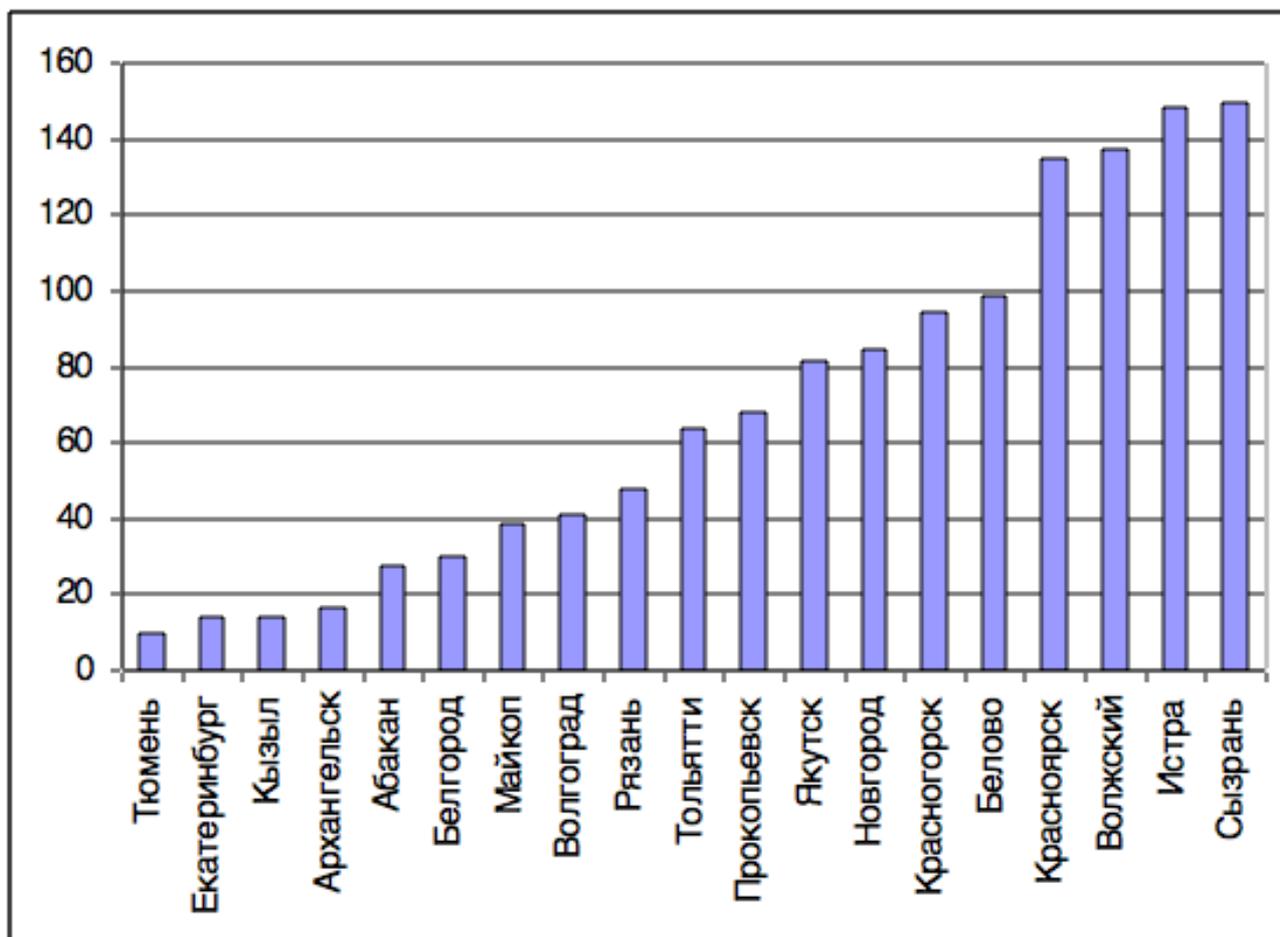


Рис. 4. Предельный размер расходования средств избирательного фонда партии в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов крупных городов, руб.

Для кандидатов различия в «потолках» в расчете на одного избирателя еще шире (см. рис. 5). Здесь также минимальное значение в Тюмени (25,1 руб.), а максимальное получилось в Истре (1186 руб.).

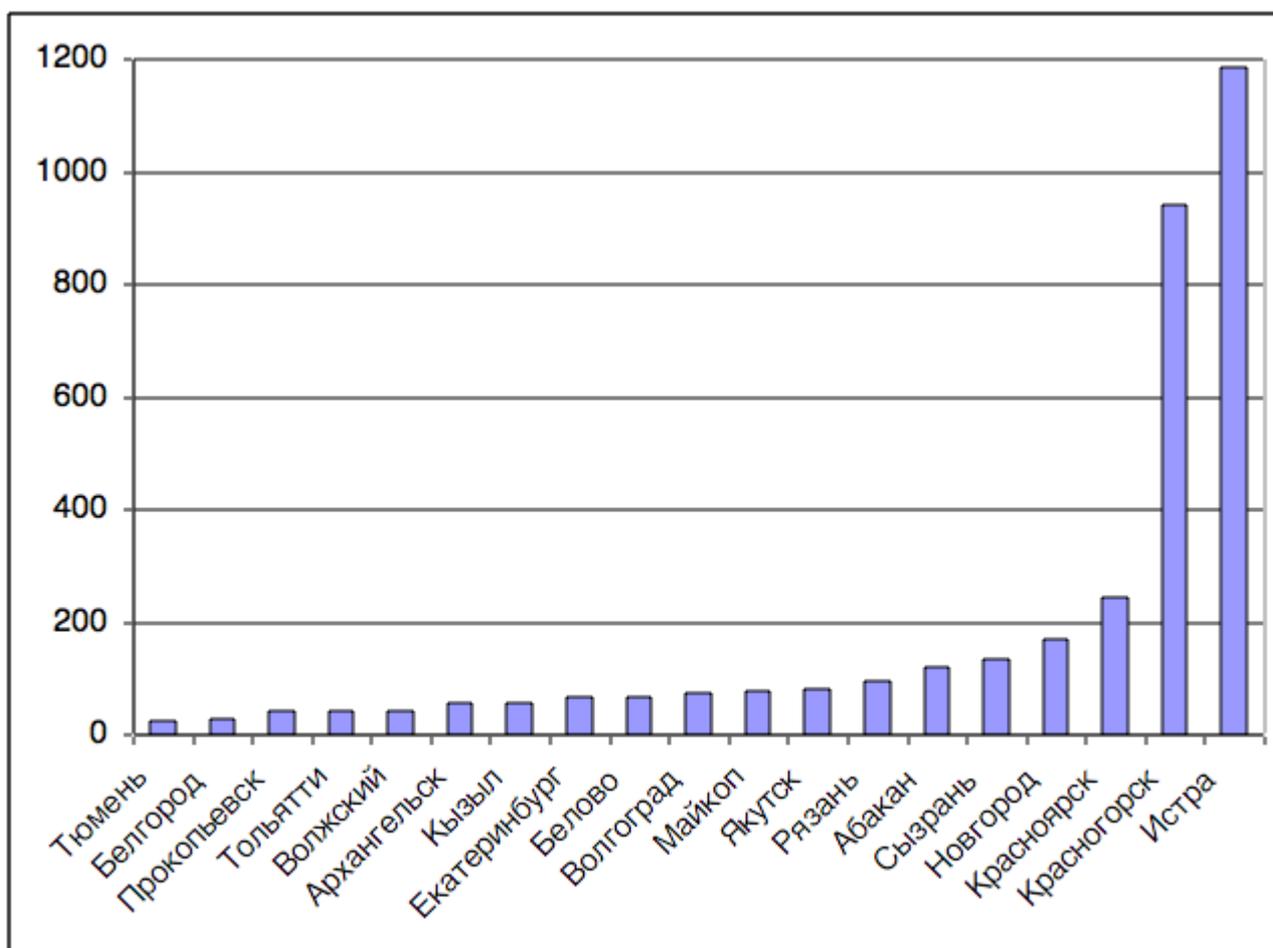


Рис. 5. Средний предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов крупных городов, руб.

Региональные законы также определяют допустимые размеры средств, вносимых в избирательный фонд различными субъектами. Здесь заметна тенденция к увеличению доли, вносимой партией в избирательный фонд выдвинутого ею кандидата или списка. В частности, до 100% от «потолка» избирательного фонда увеличена допустимая доля партийных средств в Красноярском и Хабаровском крае, Ульяновской области.

С 2015 года региональные законодатели определяют, допускать ли на муниципальных выборах голосование «против всех». В большинстве региональных законов указывается, что строка «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») в избирательный бюллетень не помещается.

В 2015 году голосование «против всех» было предусмотрено в законах шести регионов. Однако в 2016 году данная строка в бюллетене была отменена в Республике Карелия и Вологодской области. На выборах 2016 года голосование «против всех» действовало в Республике Саха (Якутия), Белгородской, Калужской и Тверской областях (где эта строка была предусмотрена региональными законами), а также в Республике Адыгея и Красноярском крае, где вопрос о возможности голосовать «против всех» не был урегулирован в законе (согласно позиции ЦИК России, в этих случаях голосование «против всех» должно быть допущено в силу прямого действия соответствующей нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

В 2017 году попытку отменить голосование «против всех» сделали законодатели Республики Саха (Якутия) и Тверской области. Но они, удалив из закона норму о голосовании «против всех», не записали в законе ключевую фразу: «строка "Против всех кандидатов" ("Против всех муниципальных списков кандидатов") в избирательном бюллетене не

помещается», что обесценило данную законодательную инициативу. И в 2017 году голосование «против всех» применялось в тех же шести регионах, что и в 2016 году.

Теперь наступление на протестное голосование было осуществлено грамотно. В законы Республики Адыгея, Белгородской и Тверской областей внесены записи о том, что строка «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») в избирательный бюллетень не помещается. В законах Республики Саха (Якутия) и Красноярского края этой фразы по-прежнему нет, поэтому там голосование «против всех» должно быть. Единственным регионом, где строка «против всех» прямо предусмотрена законом, остается Калужская область.

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 только в Тюмени, Волжском, Белово и Прокопьевске льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных городах льготу имеют от 5 до 8 партий (см. таблицу 12).

Таблица 12. Партии, имеющие льготы в отдельных городах

Город	Число льготников	Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)
Майкоп	6	«Коммунисты России», «Родина»
Якутск	6	«Яблоко», «Гражданская платформа»
Кызыл	5	ПАРНАС
Абакан	7	«Патриоты России», «Коммунисты России», Партия пенсионеров России
Красноярск	7	«Патриоты России», «Гражданская платформа», Партия Возрождения Села
Архангельск		«Родина»
Белгород	8	РЭП «Зеленые», «Гражданская платформа», «Коммунисты России», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Волгоград	6	«Гражданская платформа», КПСС
Новгород	5	«Яблоко»
Рязань	5	«Альянс Зеленых»
Екатеринбург	7	«Яблоко», «Гражданская платформа», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость

Тюмень	4	—
Волжский	4	—
Белово	4	—
Прокопьевск	4	—
Истра	6	«Яблоко», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Красногорск	6	«Яблоко», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость
Сызрань	5	Партия Роста
Тольятти	5	«Гражданская платформа»

В ходе подготовки к выборам также продолжается изменение уставов муниципальных образований, преимущественно в виде отказа от двухголовой схемы (глава города, одновременно являющийся председателем представительного органа и нанимаемый по контракту глава администрации, в СМИ часто именуемый «сити-менеджером») и перехода на одноголовую, где единоличный глава муниципального образования и администрации избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии. В частности, подобные изменения приняты в Волгограде и Волжском.

В Нижегородской области все изменилось после неожиданной отставки губернатора В.П. Шанцева и назначения врио губернатора Г.С. Никитина, вскоре объявившего о необходимости перехода на одноглавую модель управления городом, в которой функции главы администрации объединяются с функциями главы города. На должность главы Нижнего Новгорода Г.С. Никитин предложил депутата Госдумы В.А. Панова. Главе администрации Нижнего Новгорода С. Белову была предложена должность гендиректора муниципального предприятия «Нижегородский водоканал». Глава города Елизавета Солонченко была «задвинута» в заместители председателя Гордумы, а ее председателем стал депутат Д. Барыкин, директор завода «Красный Якорь».

В Бурятии весной в Народный Хурал главой Бурятии А.С. Цыденовым был внесен законопроект об изменении порядка избрания глав районов. 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 поселений²⁹. Поправки были окончательно приняты в апреле. При принятии закона отмечено, что в регионе сейчас выборы главы населением предусмотрены в уставах 92 муниципальных образований: 2

²⁹ https://gazeta-n1.ru/archive/detail.php?ID=62205&sphrase_id=1685242

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 поселений³⁰.

3.4. Законодательные меры, направленные на преодоление низкой явки

Сохранение даты выборов во второе воскресенье сентября, как это уже многократно было подтверждено статистикой с момента принятия этого решения (выборы проходят в сентябре с 2013 года), ведет к снижению явки избирателей по сравнению с предыдущими выборами аналогичного уровня. Это связано как с тем, что в первой половине сентября заметная часть избирателей отдыхает на море или находится на дачных участках, так и с тем, что основная часть агитационной кампании приходится на сезон массовых летних отпусков, и значительная часть избирателей оказывается вне зоны охвата кампаний электоральной мобилизации, которую ведут партии и кандидаты. С одной стороны, это было частью изначальной стратегии, имевшей место создать перевес на выборах для административно зависимых и конформистски настроенных групп избирателей, которые в значительной степени мобилизуются властью административным путем, при одновременном снижении активности независимых избирателей. С другой стороны, общее снижение явки избирателей понижает общественную легитимность выборов. Компенсировать это изначальное пытались повышением мобилизации спецкатегорий голосующих – досрочное голосование, голосование по открепительным удостоверениям (с 2017 года – голосование по месту нахождения), голосование на дому, а также иными технологиями (проведение в день выборов лотерей, различных опросов, продажи товаров по сниженным ценам и т.д.).

Особенностью 2018 года стало стремление властей ряда регионов создать дополнительные возможности для повышения явки через увеличение времени голосования (окончание 22 часа вместо 20 часов). В частности, по этому пути пошли в Москве. По инициативе мэра Москвы Мосгордума приняла поправки в Избирательный кодекс Москвы (Закон города Москвы от 25 апреля 2018 года № 8), которые предусматривают продление голосования на выборах Мэра, выборах в Мосгордуму и муниципальных выборах до 22:00. В пояснительной записке к законопроекту говорится, что он увеличит возможности москвичей пользоваться активным избирательным правом, сделает участие в голосовании более удобным, в том числе для тех, кто уезжает в выходные дни за город. Председатель Мосгоризбиркома Валентин Горбунов на заседании Мосгордумы 18 апреля заявил, что вечерний поток в город – около 3 млн машин, и увеличение времени голосования позволит людям успеть добраться до участков. По его утверждению, голосование на региональных выборах там, где в предыдущие годы продлевали время голосования, увеличивало явку избирателей на 3–5%³¹.

Также в Архангельской области, которая уже на протяжении нескольких лет является регионом с высоким уровнем абсентеизма (рекорды низкой явки, 21% на выборах областного Собрания в 2013 году и выборах губернатора в 2015 году), для дополнительного привлечения избирателей на выборы также принято решение продлить время работы избирательных участков в единый день голосования на два часа с 20:00 до 22:00. Соответствующие изменения в областной Закон о выборах депутатов областного Собрания были внесены 5 июня 2018 года.

В очевидной борьбе за повышение явки власти Москвы впервые в новейшей истории России решили пойти по пути проведения экстерриториального голосования на региональных выборах. Закон города Москвы от 17 мая 2018 года № 9 внес изменения в статью 14 Избирательного кодекса города Москвы, которым часть 5 данной статьи дополнена предложением следующего содержания: «При проведении выборов Мэра Москвы по решению

³⁰ <http://vtinform.com/podrobnosti/126093/>

³¹ Мухаметшина Е. Москва нашла способ повысить явку на выборах мэра // Ведомости, 18.04.2018.

Городской комиссии и в установленном ею порядке территориальными комиссиями могут образовываться избирательные участки для голосования избирателей, включенных в списки избирателей по месту нахождения в соответствии с частью 17 статьи 68 настоящего Кодекса, за пределами территории города Москвы». Публично это мотивируется возможностью организации голосования в дачных поселках и загородных местах массового отдыха, расположенных в Московской области. Возможно, эта мера позволит проголосовать некоторому дополнительному количеству избирателей, однако, на наш взгляд, данная новелла усложняет контроль над избирательным процессом со стороны кандидатов, политических партий и общественности.

Доклад подготовлен экспертами:

Кынев А.В., канд. полит. наук,

Любарев А.Е., канд. юрид. наук,

Максимов А.Н., канд. юрид. наук