



Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос»

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
Правовые и политические особенности
выборов 11 сентября 2022 года:
ограничение свобод и продолжение
департизации в условиях спецоперации

Москва, 20 июля 2022 г.

Оглавление

Ключевые выводы	3
Введение	6
1. Изменение федерального избирательного законодательства в 2021–2022 годах	8
1.1. Радикальное ограничение свободы выражения мнения	8
1.2. Масштабная департизация на региональном уровне	12
1.3. Изменения непосредственно в избирательном законодательстве	14
2. Особенности назначения выборов на 11 сентября 2022 года	19
3. Правовые параметры выборов глав регионов	28
4. Правовые параметры выборов законодательных органов субъектов Российской Федерации	32
5. Правовые параметры муниципальных выборов	44

Ключевые выводы

1. Главной проблемой выборов 2022 года с точки зрения обеспечения условий для свободного волеизъявления избирателей является масштабное наступление на остатки свободы выражения мнения в России. Фактически, на данный момент большинство граждан России лишены возможности получать альтернативную официальной информации о важнейших вопросах политической, социально-экономической, культурной и общественной жизни страны, а также свободно выражать свое мнение. Это сделано на двух уровнях: технологическом и содержательном. Технологически на сегодняшний день в России заблокированы почти все СМИ, способные транслировать точку зрения, отличную от официальной, и крупнейшие неподконтрольные властям социальные сети, кроме YouTube, вместе с мессенджерами. Содержательно ограничения в свободе выражения мнения достигаются репрессиями в отношении тех, кто озвучивает позицию, отличную от официальной, что не может не сказаться на ведении агитации кандидатами, которые оказались максимально ограничены в критике действий власти. Seriously препятствует реализации прав и свобод граждан, а значит и мешает свободному формированию воли избирателей, продолжающее действовать с момента начала пандемии коронавируса ограничение на проведение массовых акций, которое сохранилось даже после отмены Роспотребнадзором остальных ограничений. В результате уже сейчас очевидно, что невозможно говорить о свободном волеизъявлении граждан в ходе избирательной кампании 2022 года.
2. После неудачных для власти региональных выборов в сентябре 2021 года углубился процесс масштабной департизации на региональном и местном уровне, начавшийся несколько лет назад: снято требование распределять в региональных парламентах не менее 25% мандатов по пропорциональной системе. В Удмуртии долю депутатов по партспискам снизили до трети (20 из 60 депутатов), в Краснодарском крае – до 25 из 70, в Саратовской области – до 10 из 40, в Сахалинской области – до 10 из 28. Таким образом, уменьшать доли депутатов по партспискам стали даже в безопасных для власти регионах: власти регионов продолжают снижать электорально-политические возможности оппозиции даже когда она выражает лояльность. Еще более показательная ситуация складывается на выборах горсоветов региональных столиц: партсписки целиком отменены в Горно-Алтайске, Владивостоке, Омске, Твери, Ярославле; в Петропавловске-Камчатском партиям оставили 10 мест из 30, в Пскове 10 из 25. Потенциально упразднение выборов по спискам может привести к

монополизации региональных и городских парламентов со стороны партии власти и сокращению обладателей «парламентских льгот», то есть усложнению процесса регистрации оппозиционных кандидатов.

3. Все сильнее нарушается принцип открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий. Серьезный удар по возможности контроля за ними – не только в процессе голосования, но и в процессах регистрации кандидатов и регулирования агитационных кампаний – нанесла отмена возможности назначения членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса в территориальные, окружные и участковые избиркомы. Кроме того, члены ЦИК России и ИКСРФ с правом совещательного голоса лишились возможности участвовать в заседаниях нижестоящих комиссий и знакомиться с их документами. Статус членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса действовал в России с 1993 года и доказал свою эффективность. В эту же логику укладывается продолжающееся усложнение аккредитации представителей СМИ и ограничение доступа граждан к видеотрансляциям из избиркомов.
4. Продолжила ухудшаться ситуация с поражением российских граждан в праве быть избранными. Так, до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости был продлен срок лишения пассивного избирательного права граждан, осужденных за преступления экстремистской направленности. Это еще увеличит количество людей, лишенных пассивного избирательного права по многочисленным основаниям, которое, по оценкам экспертов движения «Голос», и так достигало 10–11 млн человек.
5. Продолжается негативная традиция по искусственному сокращению сроков избирательной кампании. Это особенно негативно сказывается на тех кандидатах и партиях, кто вынужден собирать подписи в поддержку своего выдвижения. Так выборы Парламента Республики Северная Осетия – Алания вообще не были назначены в срок Парламентом, решение о назначении пришлось принимать ЦИК республики на пять дней позже установленного законом срока. При этом официально решение было опубликовано только на пятый день после принятия (крайний срок, предусмотренный законом). Стоит отметить, что еще в трех случаях решение о назначении выборов было опубликовано лишь на пятый день после его принятия. Еще в семи случаях решение было опубликовано на четвертый день. Мы обращаем внимание, что норма о пятидневном сроке была принята в 1990-е годы. Сейчас она выглядит явным анахронизмом – при наличии Интернета, когда информация о принятии

любого решения публичным органом становится известной не через несколько дней, а через несколько минут.

6. Еще одной печальной традицией является манипулирование избирательным законодательством перед самым началом избирательной кампании – это дает преимущество «партии власти», которая, заранее зная о предстоящих изменениях, может начать готовиться к ним раньше ее соперников. В 18 случаях из 32 последняя редакция региональных законов была принята менее чем за 30 дней до старта избирательной кампании. Особенно отличились в этом отношении законодатели Владимирской, Омской и Сахалинской областей, приняв последнюю редакцию закона менее чем за неделю до начала кампании. При этом многие изменения, вносимые в региональные законы в последние месяцы перед началом избирательной кампании, не были связаны с необходимостью их приведения в соответствие с Федеральным законом, а касались важных параметров избирательной системы, которые регионы устанавливают самостоятельно.
7. Таким образом, в 2022 году продолжается наступление как на активное, так и на пассивное избирательное право. Государство, в чьи обязанности входит обеспечение гарантий для свободного формирования и изъявления воли граждан, предпринимает все больше шагов для максимального затруднения этого.

Введение

Региональные выборы 11 сентября 2022 года проходят в уникальной ситуации: впервые избирательная кампания проходит в условиях военных действий в Украине. Это привело к принятию ряда специальных нормативных актов, увеличивших число ограничений избирательного права, свободу выражения мнений и даже свободу передвижения. Часть регионов, где проходят основные избирательные кампании, либо непосредственно граничат с территорией Украины (Курская область), либо затронуты введенными ограничениями (Краснодарский край, с конца февраля в регионе работает только аэропорт Сочи).

Всего, по данным ЦИК России на 6 июля 2022 года, на 11 сентября назначены 4686 избирательных кампаний. Самые крупные из них – прямые выборы глав 14 регионов (кроме того, главу из списка кандидатов, предложенного президентом России, изберут депутаты Парламента Адыгеи), шести региональных парламентов и 12 городских советов административных центров регионов.

Формально самые важные выборы – глав регионов, но фактически они являются самыми предсказуемыми из-за системы «муниципального фильтра», ограничивающей конкуренцию уже на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Самыми интересными обычно являются выборы региональных парламентов. Они в России разбиты сейчас на пять групп регионов (именно на пять лет сейчас в России избираются региональные парламенты). Период полного круговорота выборов по всем регионам называется электоральным циклом и отсчитывается от выборов Госдумы. Больше всего выборов региональных парламентов совмещено с выборами Госдумы (39 из 85 – это были 2011, 2016 и 2021 годы), меньше всего – лишь шесть – избирают во втором году цикла (это были 2012, 2017 и текущий 2022 годы). Таким образом, по самому числу регионов 2022 год изначально является наименее показательным. Кроме того, из шести регионов, где пройдут такие выборы, две трети (четыре случая) проходят в традиционно жестко электорально управляемых территориях (Северная Осетия, Краснодарский край, Пензенская область, Саратовская область), и обычно результаты для власти здесь заведомо безопасны. Лишь в 2012 году Северная Осетия показала выдающийся результат партии «Патриоты России», в которую входил бывший депутат Госдумы России Арсен Фадзаев – лидер местной оппозиции на тот момент. Однако в дальнейшем он вошел в альянс с властью и уже в 2017 году его команда во многом играла в поддавки, а сам он взамен получил место члена Совета Федерации. В результате, в 2021 году результаты федеральных выборов в Северной Осетии прошли уже с типично северокавказскими результатами, хотя «фактор Фадзаева» сейчас может

дать в регионе бонус «Справедливой России». Лишь два региона из упомянутых шести не входят в аномальную зону – Удмуртская Республика и Сахалинская область, в обоих исторически главной оппозицией является КПРФ.

Самыми интересными в 2022 году ожидаются муниципальные выборы. Предстоит избрать 12 городских советов административных центров регионов, из которых в семи (Горно-Алтайск, Барнаул, Владивосток, Киров, Омск, Тверь, Ярославль) сильны протестные настроения и/или есть сильные оппозиционные организации. Наиболее сложная ситуация для власти – во Владивостоке и Кирове, которые в сентябре 2021 года на выборах Госдумы и заксобраний массово голосовали за оппозицию. Резкий рост протестных настроений в 2021 году показали также Барнаул, Омск и Ярославль.

На 11 сентября также назначены 24 кампании дополнительных выборов депутатов региональных парламентов, 26 дополнительных выборов представительных органов региональных центров.

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 2616 муниципальных образованиях пройдут основные выборы представительных органов. Из них в девяти применяется полностью пропорциональная система: в Карачаевске и Абазинском районе Карачаево-Черкесской Республики, в Булунском улусе (районе) Республики Саха (Якутия) и в двух районах и четырех городских поселениях Республики Северная Осетия – Алания. В 64 муниципальных образованиях (в 42 муниципальных районах и 22 городских округах) применяется смешанная система. Из городских округов, применяющих смешанную систему, стоит отметить города с числом избирателей более 100 тыс. – Норильск, Старый Оскол, Клин и Наро-Фоминск.

В 1068 муниципальных образованиях пройдут выборы глав. Среди них явно преобладают сельские поселения – выборы глав муниципальных районов и городов становятся редкостью. Из городских округов можно отметить Абазу и Саяногорск Хакасии, Шарью Костромской области, Усолье-Сибирское и Бодайбо Иркутской области.

Назначены также 33 местных референдумов по самообложению – все в Кировской области.

Отдельная группа выборов 2022 года – это муниципальные выборы в Москве: власти у московских муниципальных депутатов крайне мало, но эти выборы важны символически, как элемент демонстрации сохранения, усиления или ослабления влияния на городскую жизнь местных оппозиционных активистов.

1. Изменение федерального избирательного законодательства в 2021–2022 годах

За период после начала избирательных кампаний единого дня голосования 2021 года (то есть с июля 2021 года) по май 2022 года были приняты и вступили в силу всего три федеральных закона, внесших изменения непосредственно в избирательное законодательство. При этом два закона внесли небольшие и не очень существенные изменения. Однако, кроме этого, претерпел существенные изменения ряд законов, меняющих общие рамки избирательной системы и условия проведения выборов: прежде всего – радикальное ограничение свободы выражения мнения после начала военных действий и расширение и без того [объемного перечня](#)¹ ограничений пассивного избирательного права через внесение новых составов в уголовное законодательство (о допуске и отстранении кандидатов будет отдельный доклад).

1.1. Радикальное ограничение свободы выражения мнения

Особое значение для избирательной кампании 2022 года имеет масштабное наступление на остатки свободы выражения мнения в России, поскольку свободное волеизъявление невозможно без соблюдения прав человека и, в частности, свободы выражения своего мнения и свободы прессы, свободы собраний и ассоциации граждан в политических целях. Конституционный суд России указал, что воля граждан может быть выражена свободно только в условиях, когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений (см., например, Постановление КС от 13.04.2017 № 11-П), однако на протяжении последних лет шло постоянное наступление на возможности граждан свободно получать и распространять информацию, выражать свое мнение, мирно собираться и создавать общественные объединения для отстаивания своих интересов.

11 июля 2022 года российские НКО направили спецдокладчику ООН по вопросу о свободе мнений и их свободном выражении [доклад](#) о состоянии свободы слова в России². В нем, в частности отмечается, что в соответствии с Законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 N 149-ФЗ Генеральная прокуратура России получила право запрещать информацию и блокировать сайты во внесудебном и немедленном порядке более чем по двум десяткам оснований, включая призывы к массовым протестам, несогласованным

¹ Доклад «Ответ на попытки ЦИК России занизить численность «лишенцев» – граждан России, лишенных пассивного избирательного права» <https://www.golosinfo.org/articles/145784>

² https://drive.google.com/file/d/1M-U1SB1b6x_pd8-Oxr4_iTn_kq97CJvg/view

публичным акциям, распространение материалов «нежелательных организаций», экстремистских материалов, а также распространение информации, «не соответствующей действительности». Кроме того, на ограничение свободы выражения мнения серьезно влияет законодательство об «иностранных агентах». Добавим, что серьезно препятствует реализации прав и свобод граждан продолжающее действовать с момента начала пандемии коронавируса ограничение на проведение массовых акций, которое сохранилось даже после отмены Роспотребнадзором остальных ограничений.

После 24 февраля 2022 года ситуация с ограничением свободы выражения мнения существенно ухудшилась. Как [отмечают](#) правозащитные организации, уже через шесть часов после начала военных действий Роскомнадзор выпустил официальное заявление с предупреждением к СМИ о том, что при освещении конфликта они обязаны использовать только официальную информацию государственных органов России³ под угрозой блокировок. На практике это означает запрет называть события в Украине «войной», поскольку официальная [позиция](#) гласит, что это лишь «специальная военная операция» для «защиты населения, денацификации и демилитаризации Украины»⁴.

14 июля 2022 года президент России подписал сразу несколько законов, которые существенно скажутся на свободе распространения информации и выражения мнения.

Вступили в силу изменения в законы «О СМИ», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Теперь Генеральная прокуратура России получила право выносить требования о приостановке деятельности СМИ или о признании регистрации СМИ недействительной, а также о прекращении действия лицензии на вещание; требовать заблокировать сайты навсегда; запрещать иностранные СМИ, если государство, в котором оно зарегистрировано, ввело запрет или ограничения на работу российского СМИ. Основания описаны очень размыто: недостоверная информация, которая создает угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, общественного порядка и т.п.; недостоверная информация об использовании Вооруженных сил России; информация, которую можно расценить как «неуважение к власти»; информация, дискредитирующая использование ВС РФ или исполнение госорганами РФ своих полномочий в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности;

³ https://drive.google.com/file/d/1M-U1SB1b6x_pd8-Oxr4_iTn_kq97CJvg/view

⁴ <https://ria.ru/20220224/operatsiya-1774620380.html>

призывы к организации или участию в несанкционированных публичных мероприятиях, массовым нарушениям общественного порядка или общественной безопасности, введению в отношении Российской Федерации, ее граждан либо российских юридических лиц политических, экономических и (или) иных санкций, либо содержащей пропаганду, обоснование и (или) оправдание осуществления экстремистской деятельности. Под такие определения может попасть практически любая информация о деятельности армии или государственных органов, кроме официальной.

В этот же день были подписаны поправки в Уголовный кодекс, согласно которым теперь будут наказываться граждане за «публичные призывы к осуществлению деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, либо к воспрепятствованию исполнению органами власти и их должностными лицами своих полномочий по обеспечению безопасности Российской Федерации». Кроме того, ст. 275.1 УК РФ предполагает наказание за сотрудничество на конфиденциальной основе с иностранным государством, международной либо иностранной организацией. Деятельностью, направленной против безопасности государства, например, признается осуществление деятельности организаций, признанных в России нежелательными, в том числе и ряда таких СМИ.

На 15 июля 2022 года в Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, Министерством юстиции России включены 168 физических и юридических лиц, из которых 50 дополнили список после 24 февраля 2022 года. Часть СМИ попала в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации – всего 60 организаций, за взаимодействие с которыми российским гражданам грозит уголовная ответственность. В их число попало несколько СМИ и структур, которые поддерживают журналистов. В частности, 15 июля 2022 года Генпрокуратура России признала нежелательными издания Bellingcat и The Insider.

По данным Роскомсвободы, на 11 июля 2022 года «количество сайтов, заблокированных из соображений военной цензуры, достигло 5300», среди них: сайты BBC, «Голос Америки», DW, украинский РБК, Bellingcat, «Кавказский Узел», «УНИАН», The Village, питерское издание «Бумага», «Медуза», Activatica, «Медиазона», «Собеседник», «Радио Свобода», «Эхо Кавказа», Republic, «Агентура.Ру», «Вёрстка», «Псковская губерния», «Собеседник», «Холод», «Полигон. Медиа», «Настоящее время», журнал «7x7. Горизонтальная Россия», пермский журнал «Звезда», «Тайга.Инфо», челябинское независимое издание «ЛентаЧел», томское агентство новостей «ТВ2», сайт

«Мульт.Ру», где собраны все мультфильмы про Машеньку, проект главреда Republic Дмитрия Колезева It's My City, Colta.ru, немецкая газета Bild, финская газета Iltta-Sanomat, независимый онлайн-журнал «Русский Монитор», «Интерфакс-Украина»; Helsingin Sanomat (Финляндия); Politiken (Дания); украинский «5 канал», финская государственная телерадиокомпания Yle, украинский Forbes и многие другие.

Блокировке подверглись сайты правозащитных организаций: «Amnesty International. Евразия», гражданский правозащитный проект «За права человека», Human Rights Watch (HRW), сайт правозащитного центра «Мемориал». Заблокирован сайт движения «Голос» и даже сайт Алтайского краевого отделения партии «Яблоко»⁵.

Отдельно стоит сказать, что блокировке подверглись западные соцсети: Twitter, а также принадлежащие признанной экстремистской компании Meta социальные сети Facebook и Instagram. По данным компании Brand Analytics, Instagram в 2021 г. являлась крупнейшей в России соцсетью по количеству активных авторов – 38,1 млн авторов в месяц – более чем в полтора раза обгоняя ближайшего преследователя (у VK этот показатель достигал 23,8 млн авторов)⁶. Таким образом, была заблокирована крупнейшая неподконтрольная властям России площадка для общения российских граждан. Теперь в первой тройке оказались VK и «Одноклассники» (обе принадлежат «Согазу» Юрия Ковальчука и «Газпром-медиа, руководит соцсетями сын замглавы Администрации президента Владимир Кириенко)⁷: в обеих соцсетях запрещена платная политическая реклама, кроме официальной предвыборной, но фактически они используются для продвижения политической позиции власти в крупных сообществах, находящихся на премодерации, и доступа к которым у оппозиции нет.

Таким образом, на сегодняшний день в России заблокированы почти все СМИ, способные транслировать точку зрения, отличную от официальной, и крупнейшие неподконтрольные властям социальные сети, кроме YouTube, вместе с мессенджерами. При этом отметим, что до 24 февраля сами соцсети шли на сотрудничество с российскими властями в ограничении свободы выражения мнения: например, в сентябре 2021 года Apple и Google удалили приложение сторонников политика Алексея Навального из своих магазинов.

⁵ <https://roskomsvoboda.org/post/voen-cenzura-5300-saytov/>

⁶ <https://qipp.ru/overview/issledovaniya-statistika/sotsialnye-seti-v-rossii-tsifry-i-trendy-osen-2021/>.

⁷

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80_%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87

⁸ <https://ru.krymr.com/a/vkontakte-socset-pokupka-kreml-rossiyskaya-propaganda/31593907.html>

Фактически, на данный момент большинство граждан России лишены возможности получать альтернативную официальной информации о важнейших вопросах политической, социально-экономической, культурной и общественной жизни страны. Такая возможность сохраняется только у тех, кто в достаточной мере освоил технологии VPN. По [данным СМИ](#), в мае 2022 года технологией обхода блокировок воспользовались 24 млн из 145 млн россиян, то есть менее 17% жителей страны⁹. Причем, вероятно, эта доля распространена среди разных возрастов крайне неравномерно – она выше у молодых пользователей, в том числе не достигших 18 лет и не обладающих избирательным правом.

Кроме того, что заблокированы каналы распространения информации, еще и невозможно выразить некоторые взгляды без риска попасть под репрессии со стороны государства, что не может не сказаться на ведении агитации кандидатами, которые оказались максимально ограничены в критике действий власти.

В результате уже сейчас очевидно, что невозможно говорить о свободном волеизъявлении граждан в ходе избирательной кампании 2022 года.

1.2. Масштабная департизация на региональном уровне

Принятый во исполнение конституционных поправок 2020 года новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ полностью отменяет введенную еще с июля 2003 года норму, обязывавшую регионы избирать часть депутатов региональных парламентов по партийным спискам (в 2003–2013 годах не менее половины).

Обязательное избрание части депутатов регионального парламента по спискам партий в свое время существенно усилило их влияние в регионах и дало им возможность повсеместно иметь свои фракции в региональных парламентах, что до 2003 года было редкостью. Теперь власти регионов могут не просто уменьшать долю депутатов по партспискам, а полностью «обнулять» ее.

Это приведет к нескольким последствиям. Во-первых, мажоритарная система существенно искажает представительство. Лидирующая партия получает шанс выиграть 100% мандатов, даже если уровень ее поддержки составляет 30–35%. Обычно в этом случае для декорума оппозиции выделяют несколько символических округов, где

⁹

<https://newizv.ru/article/general/14-06-2022/tsifra-dnya-kolichestvo-polzovateley-vpn-v-rossii-za-3-mesyatsa-vyroslo-v-15-raz>

позволяют избраться нескольким не мешающим работе большинства и не самым опасным оппозиционерам. Во-вторых, партиям станет намного сложнее получить так называемую «парламентскую льготу», то есть право выдвигать кандидатов без сбора подписей. В условиях, когда зарегистрироваться, собрав подписи избирателей, кандидатам почти невозможно, именно льгота делала партии привлекательными для многих политиков. Теперь же значение партий будет снижаться, причем на всех уровнях – федеральном, региональном и местном. Так, чтобы иметь льготу при выдвижении кандидатов на выборах депутатов Госдумы, партия должна набрать на предыдущих выборах более 3% голосов либо получить мандаты по списку хотя бы в одном региональном парламенте. На выборах 2021 года льготой обладали 14 партий (в итоге только они и добрались до бюллетеня). Из них четыре партии были представлены в федеральном парламенте, а остальные получили льготу за счет региональных выборов. На данный момент льготу к следующим выборам депутатов Госдумы гарантированно имеют лишь 11 партий: пять парламентских («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия – За Правду» и «Новые люди») и шесть партий, сформировавшие свои фракции в региональных собраниях в сентябре этого года (Партия пенсионеров, «Коммунисты России», «Яблоко», «Родина», «Зеленые» и Партия прямой демократии). Из тех партий, которые участвовали в выборах 2021 года, льготу пока не смогли подтвердить Партия Роста, «Зеленая альтернатива», «Гражданская платформа» и РПСС – им нужно обязательно набрать 5% по списку хотя бы в одном регионе, но это может стать невозможным, если сами списки будут отменены.

В результате для политиков сократится возможность выдвинуться без сбора подписей – точек входа на этот «рынок» станет меньше.

Еще существеннее это повлияет на региональные и местные выборы, где партий-льготников меньше: это пять федеральных «парламентских» плюс партии, которые набрали на региональных выборах более 3%. По итогам выборов 17–19 сентября 2021 года в 32 из 39 регионов, где проходили выборы в региональные парламенты, выдвигать кандидатов без сбора подписей на местных и региональных выборах имеют право от шести до восьми партий. И в большинстве регионов эта цифра существенно выросла по сравнению с предыдущим парламентским циклом. Но там, где выборы по спискам будут отменены, через несколько лет льгот не останется ни у кого, кроме «парламентской пятерки» – регистрация для участия в выборах для многих оппозиционных политиков станет просто невозможна.

Стоит подчеркнуть, что эта отмена обязательной пропорциональной части на региональных выборах выглядит как непосредственная реакция властей на неудачные

для них региональные выборы в сентябре 2021 года, поскольку эта норма появилась лишь во второй редакции закона, в ноябре-декабре. Изначально ее не было.

Право партий влиять на выборы региональных парламентов ранее отменяли постепенно после проблем партии власти в 2011–2013 годах. Еще 2 ноября 2013 года Федеральный закон № 303-ФЗ (один из авторов тот же самый Андрей Клишас, что и у новых антипартийных законов о системе публичной власти), снизил минимальные требования по применению на выборах пропорциональной избирательной системы с 50% до 25%, для Москвы и Санкт-Петербурга требование минимума партийных депутатов вообще отменил, чем в Москве немедленно воспользовались, и выборы депутатов Мосгордумы 2014 и 2019 годов прошли уже по полностью мажоритарной системе. Также данный закон полностью отменил введенные при Дмитрие Медведеве требования минимальной доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе, для органов местного самоуправления.

1.3. Изменения непосредственно в избирательном законодательстве

Изменения избирательного законодательства, произошедшие после единого дня голосования 2021 года:

- Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 360-ФЗ внес уточнение, касающееся закупок товаров, работ или услуг, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдума;
- Федеральный закон от 1 апреля 2022 года № 90-ФЗ внес уточнения в перечень декларируемых сведений об имуществе кандидатов: исключено слово «акций» и добавлены «цифровых финансовых активов, цифровой валюты»;
- Главные и весьма важные изменения внесены Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ. Правда, и в этом законе были изменения не принципиальные, а носящие терминологический характер.

Что касается важных изменений, внесенных Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ, то их можно разделить на десять групп.

1) Ликвидация избирательных комиссий муниципальных образований. Их полномочия возлагаются на соответствующие территориальные избирательные комиссии и могут также возлагаться на участковые избирательные комиссии, действующие в границах одного муниципального образования. Это соответствует тенденциям последнего десятилетия, когда полномочия большинства избирательных комиссий муниципальных образований уже были возложены на территориальные или

участковые избирательные комиссии. Сейчас ликвидируются последние избирательные комиссии муниципальных образований – в основном это комиссии крупных городов, которые сохраняли независимость от вертикали избирательных комиссий. И в целом **новелла соответствует тенденциям по огосударствлению местного самоуправления.** Новелла вступает в силу с 1 января 2023 года.

2) Отмена возможности назначения членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса в территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Такой статус сохраняется только в ЦИК и избирательных комиссиях субъектов РФ. Кроме того, запрещено назначать одного человека членом комиссии с правом совещательного голоса более чем в один избирком (такой возможностью партии иногда пользовались, назначая уникального специалиста сразу в несколько комиссий). Отменено и сохранение полномочий членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса в случае избрания кандидата или допуска списка партии к распределению мандатов – теперь полномочия прекращаются в день официального опубликования результатов соответствующих выборов, соответствующего референдума (это не распространяется на уже назначенных членов ЦИК и избирательных комиссий субъектов РФ с правом совещательного голоса, чьи полномочия сохраняются до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность). Еще одно ограничение: член избирательной комиссии с правом совещательного голоса лишен права присутствовать на заседаниях нижестоящих избирательных комиссий и знакомиться с их документами.

Взамен предусмотрена возможность назначения в окружные и территориальные комиссии наблюдателей (в участковые комиссии наблюдатели могли назначаться и ранее, а в территориальные – только при проведении досрочного голосования), но они могут присутствовать в этих комиссиях только в дни голосования и подведения итогов голосования, и их полномочия существенно отличаются от полномочий членов комиссии с правом совещательного голоса. У них, в частности, нет права участвовать в обсуждении на заседаниях комиссий и убедиться в правильности подсчета голосов.

Тем самым **наносится серьезный удар по возможности контроля за деятельностью избирательных комиссий среднего и нижнего уровней – не только в процессе голосования, но и в процессах регистрации кандидатов и регулирования агитационных кампаний.** Институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса действовал в России с 1993 года и был эффективным средством такого контроля.

3) Снято требование распределять в региональных парламентах не менее 25% мандатов по пропорциональной системе. Это требование (первоначально более жесткое – не менее половины мандатов) действовало с 2003 года. Оно препятствовало монополизации представительства в региональных парламентах одной партией, что часто случается при использовании мажоритарной системы. Сейчас это препятствие было снято сначала упомянутым выше Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, а затем и обсуждаемым законом. При этом, в отличие от Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, норма Федерального закона от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ об отмене обязательной пропорциональной компоненты вступила в силу немедленно. Правда, на выборах 2022 года региональные законодатели ни в одном из шести субъектов РФ такой возможностью не воспользовались, но в 2023 году можно ожидать ликвидации пропорциональной составляющей во многих регионах. **Это может привести к монополизации региональных парламента со стороны партии власти и сокращению обладателей «парламентских льгот» на всех уровнях выборов, то есть усложнению процесса регистрации оппозиционных кандидатов.**

4) Появление новой статьи о дистанционном электронном голосовании. Такое голосование в порядке эксперимента проводилось с 2019 года, но федеральным законодательством регулировалось в очень малой степени. С одной стороны, появление отдельной статьи можно было бы приветствовать. Однако, во-первых, статья недостаточно подробная и не содержит реальных гарантий соблюдения избирательных прав при проведении дистанционного электронного голосования. Во-вторых, **технически это голосование пока еще недостаточно проработано, практика его применения сопровождается обоснованными подозрениями в фальсификациях, и потому мы считаем его широкое использование на выборах преждевременным.**

5) Срок лишения пассивного избирательного права граждан, осужденных за преступления экстремистской направленности, продлен до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости (ранее он заканчивался со снятием или погашением судимости). Кроме того, в качестве оснований для лишения пассивного избирательного права добавлены еще две статьи УК РФ – часть 2 статьи 133 (понуждения к действиям сексуального характера, совершенное в отношении несовершеннолетнего) и часть 1 статьи 134 (половое сношение с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста). **Эти новеллы продолжают тенденцию последних лет по ограничениям пассивного избирательного права.** В последний год имел место спор между движением «Голос» с одной стороны и ЦИК с Российским общественным институтом избирательного права с другой стороны. Председатель ЦИК озвучила оценку числа граждан, лишенных пассивного избирательного права – менее 1,5% от числа российских избирателей, то

есть не более 1,65 млн. После чего эксперты движения «Голос» пересчитали количество «лишенцев» и пришли к выводу, что оно достигло 10 – 11 млн человек. Эту цифру ЦИК России опровергать не стал.

6) Облегчение принятия решения об отложении голосования: теперь для принятия решения ЦИК не нужно мотивированное предложение избирательной комиссии субъекта РФ, а при принятии решения избирательной комиссией субъекта РФ не нужно мотивированное предложение избирательной комиссии, организующей выборы, референдум. Таким образом, **увеличиваются возможности произвола при принятии таких решений, а также возможности их использования в политических целях.** В то же время предусмотрена возможность в случае отложения голосования увеличить предельный размер расходования средств избирательного фонда до 20%. Сама по себе такая возможность правильная: в случае отложения голосования агитацию кандидатам и партиям придется начинать фактически заново. Однако полагаем, что 20% – это мало: возможны ситуации, когда необходимо будет существенно увеличить этот размер.

7) Изменены ограничения при формировании избирательных участков. В городах федерального значения, центрах субъектов РФ и городских округах с числом избирателей более 500 тысяч разрешено образование избирательных участков с числом избирателей, превышающим три тысячи. При этом действовавшее ранее ограничение в 3000 избирателей приводило к тому, что в России избирательные участки одни из самых больших в мире.

8) Установлена новая обязанность кандидатов и партий в случае, если в их агитационном материале используется высказывание физического лица, включенного в один из реестров «иностранных агентов». Теперь данное высказывание должно предваряться информацией о том, что оно является высказыванием «иностранного агента». Здесь **продолжается тенденция по ограничению прав граждан, признанных «иностранными агентами», а фактически – оппозиционно настроенных общественных деятелей и экспертов.**

9) Установлена обязанность кандидатов и избирательных объединений представлять в соответствующую избирательную комиссию копию агитационного материала, предназначенного для размещения на каналах организаций, осуществляющих телерадиовещание, или в периодических печатных изданиях. **Это увеличивает возможности избирательных комиссий препятствовать проведению агитационной кампании оппозиционными партиями и кандидатами.**

10) Внесено уточнение о том, что в случае непредставления ни одного из предусмотренных законом документов для регистрации, соответствующая избирательная комиссия принимает решение о признании соответствующих кандидатов утратившими статус кандидатов. Ранее в решениях избирательных комиссий в таких случаях наблюдался разнобой – большая часть комиссий в таких случаях принимала решение об отказе в регистрации, что было юридически некорректно. **Новелла в принципе правильная. Хотя она не влияет на реализацию избирательных прав граждан, но облегчает экспертный анализ процессов выдвижения и регистрации кандидатов.**

В целом большинство новелл продолжают тенденции последних лет в части ограничений избирательных прав граждан, снижения общественного контроля за выборами и снижения возможности для эффективного участия оппозиции в выборах. В то же время на фоне предыдущих ограничений большинство новелл не являются особенно существенными.

Однако две новеллы можно оценить как существенные ограничения. Это новелла 2, лишаящая оппозицию одного из наиболее эффективных инструментов контроля за деятельностью избирательных комиссий, и новелла 3, позволяющая существенно усилить монополизацию законодательных органов субъектов РФ.

2. Особенности назначения выборов на 11 сентября 2022 года

Всего в сентябре будет избрано 15 глав регионов – из них 14 прямым голосованием и еще в одном регионе, Адыгее, главу изберет Госсовет.

В 2021 году должны были завершиться полномочия 17 глав регионов, избранных в 2017 году (16 – избирателями и один, глава Адыгеи – депутатами), однако из 17 регионов в четырех главы сменились досрочно в 2019–2021 годах (Мордовия, Пермский край, Белгородская область, Севастополь), поэтому первоначально в сентябре 2021 года ожидалось «плановые» выборы лишь в 13 регионах (в 12 – населением и в одном – депутатами).

Однако к этому списку добавились Владимирская и Тамбовская области, где главы ушли в отставку досрочно. Губернатор Владимирской области Владимир Сипягин, избранный в 2018 году как кандидат ЛДПР, в сентябре 2021 года ушел в Госдуму, куда избрался в составе федерального списка ЛДПР. 4 октября 2021 года вместо него врио губернатора Владимирской области был назначен Александр Александрович Авдеев 1975 г.р., в прошлом – заместитель губернатора Калужской области (2015–2016 годы), мэр города Обнинска (2010–2015 годы), депутат Государственной думы от «Единой России» в 2016–2021 годах.

Также 4 октября 2021 года вместо ушедшего в отставку с поста губернатора Тамбовской области Александра Никитина (экс-председателя Тамбовской облдумы), новым врио губернатора Тамбовской области назначен Максим Егоров 1977 г.р., ранее – главный Государственный жилищный инспектор Российской Федерации (11 декабря 2019 – 4 октября 2021 года). Родился и учился в Нижегородской области, в 2000–2005 годах занимал различные должности в АО «Нижевоэнерго». С 2005 года – в Федеральной службе по тарифам, в 2016–2018 годах работал в представительстве правительства Тюменской области в Москве, был советником губернатора Тюменской области Владимира Якушева. В июне – декабре 2018 года являлся советником министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства России Владимира Якушева. С 29 декабря 2018 года – заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства, одновременно с 11 декабря 2019 года являлся главным государственным жилищным инспектором России.

Из 13 регионов «плановых» выборов (включая Адыгею) сентября 2022 года федеральный центр, не дожидаясь выборов, с конца 2021 до мая 2022 года досрочно произвел шесть замен губернаторов, преимущественно в регионах, где на выборах

Госдумы 2021 года «Единая Россия» добилась слабых результатов. При этом во всех этих случаях выборы 11 сентября 2022 года и так должны были быть плановыми, хотя по Томской области формально назначены как «досрочные»:

- 12 октября 2021 года врио губернатора Ярославской области вместо ушедшего в отставку Дмитрия Миронова был назначен Михаил Евраев 1971 г.р., окончил факультет «Научная организация труда» Ленинградского финансово-экономического института (ныне Санкт-Петербургский государственный экономический университет) и Санкт-Петербургский государственный университет по специальности «юриспруденция». В 1999 году вступил в «Объединение «Яблоко», в 2002 году был избран заместителем председателя петербургского отделения партии по экономической политике. Был членом федерального бюро партии с 2006 по 2012 годы. В 2004–2007 годах – начальник управления Федеральной антимонопольной службы по контролю и надзору в области недвижимости, локальных монополий и ЖКХ. В 2007–2012 годах – начальник управления ФАС по контролю за размещением государственного заказа. С 24 декабря 2012 по 24 июля 2018 года – заместитель министра связи и массовых коммуникаций РФ (с 15 мая 2018 года – министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ). С 27 ноября 2018 по 12 февраля 2021 года – заместитель руководителя ФАС, курировал деятельность управлений по контролю размещения государственного и оборонного заказа;
- 10 мая 2022 года врио главы Марий Эл вместо Александра Евстифеева назначен Юрий Зайцев 1970 г.р. (родился в Монино, Московская область). Окончил Военный институт Министерства обороны СССР по специальности «Иностранный язык» с квалификацией «Переводчик-референт, специалист в информационно-аналитической области». Кандидат экономических наук. С февраля по август 2014 года Зайцев был советником, а потом первым заместителем генерального директора ОАО «МРСК Северного Кавказа». В 2014–2019 годах – генеральный директор компании. В 2019 году был назначен председателем правительства Республики Калмыкия;
- 10 мая 2022 года врио губернатора Кировской области вместо Игоря Васильева назначен Александр Соколов 1970 г.р. В 1992 году он окончил Костромской педагогический институт им. Н. А. Некрасова, в 2008 году – МГИМО. С апреля 1992 по июнь 1997 года был специалистом 1 категории, ведущим специалистом, заведующим отделом комитета по делам молодёжи, семьи и детству администрации Костромской области. В 1992–1997 годах – заместитель

председателя Костромского областного комитета Российского Союза Молодёжи. В 1997–2005 годах – секретарь, второй секретарь Центрального комитета Российского Союза Молодёжи. В 2005–2011 годах – председатель Национального Совета молодёжных и детских объединений России. В 2008–2014 годах – член Общественной палаты Российской Федерации. С июля 2011 по февраль 2014 года был президентом Фонда содействия развитию международного сотрудничества. С февраля по июль 2014 года – заместитель губернатора Костромской области. С июля 2014 года по октябрь 2015 года – первый заместитель губернатора Костромской области. С 16 октября 2015 года по 2017 год – заместитель губернатора Костромской области по внутренней политике. В 2017 году перешел на работу в Управление делами президента России в департамент по обеспечению деятельности Государственного совета;

- 10 мая 2022 врио губернатора Рязанской области вместо Николая Любимова назначен Павел Малков 1980 г.р. (родился в г. Саратов). В 2001 году он окончил Саратовский государственный технический университет по специальности «Программное обеспечение вычислительной техники и автоматизированных систем». С 2001 по 2003 годы работал в коммерческих организациях. В 2003 году поступил на государственную службу в правительстве Саратовской области. В 2006–2009 годах – заместитель министра экономического развития и торговли Саратовской области. В 2009–2010 годах заместитель директора промышленного предприятия ЭПО «Сигнал», расположенного в городе Энгельс Саратовской области. С июня 2010 года – председатель комитета по информатизации Саратовской области. С 20 января 2012 года – и.о. заместителя председателя правительства Саратовской области по информатизации (с 9 апреля по ноябрь 2012 года – министра Саратовской области – председатель комитета по информатизации). С ноября 2012 года – в Министерстве экономического развития РФ. С октября 2017 по декабрь 2018 года – директор департамента государственного управления Минэкономразвития. 24 декабря 2018 года назначен руководителем Федеральной службы государственной статистики (Росстата);
- 10 мая 2022 врио губернатора Саратовской области вместо ушедшего в отставку Валерия Радаева (занимал пост с 2012 года) был назначен Роман Бусаргин 1981 г.р. В 2005–2008 годах он работал в администрации Саратовского района, в 2008–2009 годах – первый заместитель главы администрации Саратовского района, в 2009–2011 годах – заместитель главы администрации Приволжского МО Энгельсского муниципального района. В январе 2011 года был назначен на должность заместителя главы администрации города Энгельс. В 2013–2018

годах – председатель комитета ЖКХ, ТЭК, транспорта и связи администрации Энгельсского муниципального района. В 2018 году исполнял обязанности председателя комитета по ЖКХ администрации Саратова, заместителя главы администрации Саратова по городскому хозяйству. В октябре 2018 года назначен на должность заместителя председателя правительства Саратовской области. 21 октября 2020 года назначен вице-губернатором – председателем правительства Саратовской области;

- 10 мая 2022 врио губернатора Томской области вместо ушедшего в отставку Сергея Жвачкина (занимал пост с 2012 года), был назначен Владимир Мазур 1966 г.р., родился в Томской области. В 1992–2004 годах он работал юристом, заместителем директора в различных предприятиях Томска, Кемерово и Москвы. В 2004–2007 годах работал заместителем мэра Томска по информационной политике, возглавлял городской комитет по связям с общественностью. После увольнения из мэрии переехал в Тюменскую область и занял должность директора по распоряжению имуществом дочерней компании «Газпрома» ОАО «Запсибгазпром». 31 октября 2008 года стал генеральным директором ОАО «Запсибгазпром», возглавлял компанию по июль 2011 года. С 4 июля 2011 по октябрь 2012 года был заместителем губернатора Тюменской области Владимира Якушева (курировал вопросы инвестиционной политики, экологии и недропользования). Глава администрации города Тобольск (2012–2019 годы), заместитель и первый заместитель губернатора Калужской области (2019–2020 годы). С июня 2020 года назначен заместителем начальника Управления президента Российской Федерации по внутренней политике. Курировал вопросы местного самоуправления.

Сохранили должности до начала избирательной кампании главы Адыгеи (Марат Кумпилов), Бурятии (Алексей Цыденов), Карелии (Артур Парфенчиков), Удмуртской Республики (Александр Бречалов), Калининградской области (Антон Алиханов), Новгородской области (Андрей Никитин), Свердловской области (Евгений Куйвашев).

Таким образом, из 14 прямых выборов и одних выборов глав регионов депутатами осенью 2022 года уже на этапе назначения выборов федеральный центр сам заменил восемь руководителей на новых временно исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление составило 53%). Это немного по сравнению с предыдущими годами. Только на выборах сентября 2020 года, в условиях рисков и неопределенностей, связанных с пандемией коронавируса, до выборов «самообновление» властью списка идущих на выборы глав было более осторожным и составляло лишь 50%. В 2021 году еще на этапе назначения выборов обновление

охватывало 67%, в 2019 году – 79%, в 2018 году – 73% регионов, где проходили выборы (в 2013 году на этапе назначения выборов ротация составляла 50%, в 2014 году – 39%, в 2015 году – 33%, в 2016 году – 55%, в 2017 году – 70%).

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

Все шесть выборов депутатов региональных парламентов являются плановыми.

Закон предусматривает, что основные региональные выборы назначаются законодательным органом субъекта РФ не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. В нынешней кампании выборы должны были назначаться в период со 2 по 12 июня. **Муниципальные выборы по закону назначаются представительным органом муниципального образования не ранее чем за 90 и не позднее чем за 80 дней до дня голосования – в нынешней кампании с 12 по 22 июня.**

В таблице 1 представлена информация о назначении наиболее важных выборов.

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

Избираемый орган (должностное лицо)	Дата		
	назначения выборов	опубликования решения о назначении выборов	последнего изменения закона о выборах
Глава Республики Бурятия	09.06.2022	10.06.2022	29.04.2022
Глава Республики Карелия	03.06.2022	03.06.2022	05.05.2022
Глава Республики Марий Эл	10.06.2022	10.06.2022	30.05.2022
Глава Удмуртской Республики	07.06.2022	09.06.2022	27.05.2022
Губернатор Владимирской области	09.06.2022	11.06.2022	06.06.2022
Губернатор Калининградской области	09.06.2022	11.06.2022	23.05.2022
Губернатор Кировской области	09.06.2022	13.06.2022	09.05.2022

Губернатор Новгородской области	10.06.2022	15.06.2022	27.05.2022
Губернатор Рязанской области	10.06.2022	15.06.2022	05.05.2022
Губернатор Саратовской области	10.06.2022	14.06.2022	25.05.2022
Губернатор Свердловской области	07.06.2022	11.06.2022	19.04.2022
Губернатор Тамбовской области	07.06.2022	07.06.2022	30.05.2022
Губернатор Томской области	09.06.2022	10.06.2022	04.05.2022
Губернатор Ярославской области	07.06.2022	09.06.2022	25.02.2022
Парламент Республики Северная Осетия – Алания	17.06.2022	22.06.2022	05.05.2022
Государственный Совет Удмуртской Республики	07.06.2022	09.06.2022	27.05.2022
Законодательное Собрание Краснодарского края	09.06.2022	11.06.2022	29.04.2022
Законодательное Собрание Пензенской области	10.06.2022	14.06.2022	15.04.2022
Саратовская областная Дума	10.06.2022	14.06.2022	25.05.2022
Сахалинская областная Дума	09.06.2022	10.06.2022	09.06.2022
Горно-Алтайский городской Совет депутатов	20.06.2022	22.06.2022	01.06.2022
Дума муниципального образования города Черкесска	17.06.2022	18.06.2022	30.05.2022
Хурал представителей города Кызыл	14.06.2022	18.06.2022	03.06.2022
Барнаульская городская Дума	17.06.2022	18.06.2022	01.06.2022
Городская Дума Петропавловск-Камчатского городского округа	15.06.2022	16.06.2022	11.05.2022
Дума города Владивостока	16.06.2022	21.06.2022	01.06.2022
Кировская городская Дума	16.06.2022	17.06.2022	09.05.2022
Курское городское Собрание	21.06.2022	23.06.2022	02.06.2022
Омский городской Совет	22.06.2022	26.06.2022	23.06.2022

Псковская городская Дума	22.06.2022	24.06.2022	06.05.2022
Тверская городская Дума	21.06.2022	24.06.2022	12.05.2022
Муниципалитет города Ярославля	15.06.2022	18.06.2022	25.02.2022

Стало уже печальной традицией изменять региональные законы о выборах перед самым началом избирательной кампании. Так, из таблицы 1 видно, что в 18 случаях из 32 последняя редакция закона была принята менее чем за 30 дней до старта избирательной кампании. Особенно отличились в этом отношении законодатели Владимирской, Омской и Сахалинской областей, приняв последнюю редакцию закона менее чем за неделю до начала кампании.

При этом последние изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» были внесены 1 апреля 2022 года, а многие изменения, вносимые в региональные законы в последние месяцы перед началом избирательной кампании, не были связаны с необходимостью их приведения в соответствие с Федеральным законом, а касались важных параметров избирательной системы, которые регионы устанавливают самостоятельно. Например, в Сахалинской области 15 апреля, менее чем за два месяца до начала кампании, изменили соотношение числа списочных и мажоритарных мандатов. В Республике Марий Эл возможность самовыдвижения на выборах главы региона появилось в законе только 30 мая 2022 года, за 11 дней до старта кампании, тогда же был увеличен «потолок» избирательного фонда кандидата с 30 до 50 млн руб.

Назначение большинства выборов было осуществлено в сроки, предусмотренные законом. **Исключением стали выборы Парламента Республики Северная Осетия – Алания (РСОА). Они не были назначены в срок Парламентом, и решение о назначении пришлось принимать ЦИК РСОА 17 июня, то есть на пять дней позже установленного законом срока.** При этом официально решение было опубликовано только на пятый день после принятия (крайний срок, предусмотренный законом). **Такие действия свидетельствуют о сознательном сокращении периода избирательной кампании.** По сравнению, например, с выборами в Госсовет Удмуртской Республики, выборы в РСОА стартовали на 13 дней позже.

Стоит отметить, что еще в трех случаях решение о назначении выборов было опубликовано лишь на пятый день после его принятия. Это выборы губернаторов Новгородской и Рязанской областей, а также выборы Думы Владивостока. Еще в семи случаях решение было опубликовано на четвертый день. **Мы обращаем внимание, что норма о пятидневном сроке была принята в 1990-е годы. Сейчас она выглядит явным**

анахронизмом – при наличии Интернета, когда информация о принятии любого решения публичным органом становится известной не в течение нескольких дней, а в течение нескольких минут. И то, что в отдельных регионах затягивают с публикацией этих решений, свидетельствует о явном желании сократить период избирательной кампании. Такое сокращение обычно автоматически приводит к сокращению сроков выдвижения кандидатов и сбора подписей, и в этом, видимо, состоит цель тех, от кого зависят сроки принятия решения и сроки его публикации.

Дело в том, что начало выдвижения кандидатов обычно привязано к дате старта избирательной кампании, а крайний срок подачи документов на регистрацию – к дате голосования. Так, в законе РСОА и календарном плане, утвержденном ЦИК РСОА, выдвижение партийных списков начинается после дня официального опубликования решения о назначении выборов (то есть с 23 июня), а подача документов на регистрацию – не позднее чем за 45 дней до дня голосования (не позднее 27 июля). Таким образом, оттягивание даты начала кампании автоматически сокращает период выдвижения и сбора подписей.

Следует отметить изменения, внесенные в Избирательный кодекс Приморского края 1 июня 2022 года, то есть менее чем за месяц до старта кампаний муниципальных выборов. Ранее выдвижение кандидатов могло начинаться за 75 дней до дня голосования, и мы эту норму критиковали, так как она искусственно затягивала реальное начало кампании (особенно это касалось региональных выборов, где кампания официально начиналась не позднее чем за 85 дней до дня голосования). Документы на регистрацию в соответствии с прежней редакцией могли представляться не позднее чем за 40 дней до дня голосования (то есть период выдвижения и сбора подписей составлял 35 дней). Теперь в кодексе записано, что период выдвижения кандидатов и списков кандидатов начинается со дня, следующего за днем официального опубликования решения о назначении выборов, и это правильно. Но одновременно этот период сокращен до 30 дней на региональных выборах и 20 дней на муниципальных, что существенно затрудняет регистрацию тех кандидатов, которым необходим сбор подписей, то есть нацелено на снижение конкуренции.

3. Правовые параметры выборов глав регионов

Для выборов глав регионов основными параметрами, которые могут выбирать сами регионы, с 2012 года неизменно являются размер «муниципального фильтра» и возможность самовыдвижения. Как и ранее, «муниципальный фильтр» везде, кроме городов федерального значения и регионов, ликвидировавших поселенческий уровень местного самоуправления, «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%);

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).

Именно эта «трехслойность» в сочетании с запретом подписываться за двух кандидатов одновременно, что создает риски «двойных» подписей, обычно и является главной проблемой при регистрации оппозиционных кандидатов. При этом 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 юридически подписи словно и не было). Если предъявлены подписи депутата за двух или более кандидатов, то действительной признается подпись с более ранней датой.

Из этих «трех слоев» на уровне региона можно увеличить или уменьшить два – 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 городах федерального значения и регионах, ликвидировавших поселения, фильтр «двухслойный», так как в этих субъектах РФ есть только один уровень муниципальных образований – в городах федерального значения внутригородские муниципальные образования, а в регионах, ликвидировавших поселения, – городские округа и муниципальные округа. Из данных 14 регионов таковыми являются Удмуртская

Республика и Калининградская область. В их законах по-прежнему предусмотрены три «слоя», но по факту два «слоя» сливаются.

В соответствии с положением законов избирательная комиссия субъекта РФ после назначения выборов определяет конкретно необходимое число подписей всех депутатов и глав, необходимое число подписей депутатов и глав верхнего уровня и минимальное число муниципальных образований верхнего уровня, в которых должны быть собраны подписи.

Данные об основных параметрах выборов глав регионов приведены в таблице 2. Как видно из таблицы, только в Кировской и Ярославской областях установили долю подписей на нижнем уровне (5%). В Саратовской области – 6%, в пяти регионах – 7%. Свердловская область в результате политического торга еще в предыдущем цикле решила этот вопрос очень странным образом (7,9% – единственный случай когда барьер установлен в десятых долях), почти такой же процент (8%) установлен во Владимирской и Калининградской областях. 9% – в Республике Марий Эл, и максимально допустимое требование (10%) – в Новгородской и Томской областях.

Таблица 2. Основные параметры прямых выборов глав регионов

Регион	Само-выдвижение	«Муниципальный фильтр»					«Потолок» избирательного фонда, млн. руб.
		доля подписей всех депутатов и глав	число подписей всех депутатов и глав	доля подписей верхнего уровня	число подписей верхнего уровня	¼ муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Бурятия	нет	7%	206	7%	28	18	35
Республика Карелия	нет	7%	84	7%	24	14	100
Республика Марий Эл	да	9%	123	9%	31	13	50
Удмуртская Республика	нет	7%	55	7%	55	23	80
Владимирская область	нет	8%	126	8%	34	16	153,623

Калининградская область	нет	8%	30	8%	30	17	20
Кировская область	да	5%	161	5%	39	34	50
Новгородская область	нет	10%	114	10%	39	17	60
Рязанская область	нет	7%	199	7%	49	22	50
Саратовская область	нет	6%	191	6%	47	31	100
Свердловская область	нет	7,9%	121	7,9%	103	55	50
Тамбовская область	нет	7%	183	7%	47	23	151,1043
Томская область	нет	10%	146	10%	34	15	60
Ярославская область	да	5%	50	5%	19	15	100

Во всех 14 регионах проценты остались теми же, что и на предыдущих выборах. Однако в ряде регионов уменьшилось требуемое число подписей в абсолютном выражении. Это в основном коснулось общего числа подписей (связано с уменьшением числа муниципальных образований и общего числа депутатов). Число подписей депутатов верхнего уровня ни в одном из регионов не снизилось более чем на 10%, а в Рязанской области даже увеличилось на единицу.

Общее число муниципальных депутатов наиболее кардинально снизилось в Удмуртской Республике – на 79%, за счет ликвидации поселенческого уровня. В Калининградской области уже в прошлом цикле поселений почти не оставалось, здесь снижение всего на 19%. Также на 19% снизилось число депутатов в Ярославской области, но сильнее оказалось снижение в Кировской области – на 26%. В Новгородской области число депутатов снизилось на 13%, в Саратовской – на 12%, в шести регионах снижение составило от 2 до 9%, а в Тамбовской области (где прошлые выборы были всего два года назад) и Республике Марий Эл число депутатов осталось прежним.

Самовыдвижение ранее было предусмотрено только в Кировской области, где оно появилось при беспартийном губернаторе Никите Белых. В этот раз добавились

Республика Марий Эл и Ярославская область. При этом в Кировской области для самовыдвиженцев установлены наиболее низкие требования к числу подписей – 0,5% от числа избирателей области, что в абсолютных числах составляет 5126 подписей, в Республике Марий Эл и Ярославской области – 1% (соответственно 5320 и 9980 подписей). Только в Ярославской области предусмотрена возможность сбора «электронных» подписей с помощью ЕПГУ (не более половины от необходимого числа подписей).

«Потолок» избирательного фонда в расчете на одного избирателя варьируется в широких пределах (см. также рис. 1). Самое низкое значение (15,2 руб.) оказалось в Свердловской области, самое высокое (197 руб.) – в Карелии, разница составляет почти 13 раз. Отметим, что в двух регионах закон прямо привязывает размер «потолка» к числу избирателей: во Владимирской области он равен 140 руб., умноженным на число избирателей, в Тамбовской области множитель равен 185 руб.

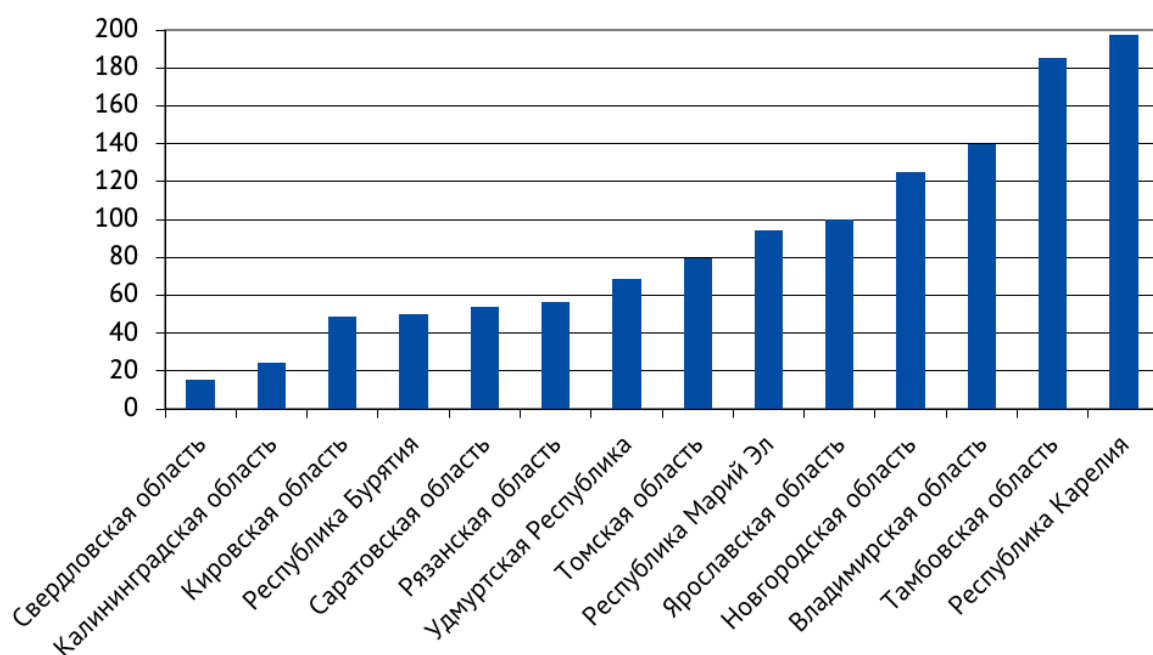


Рис. 1. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя на выборах глав регионов 2022 года.

4. Правовые параметры выборов законодательных органов субъектов Российской Федерации

Выборы региональных парламентов во всех шести регионах очередные, то есть назначенные в связи с истечением сроков полномочий соответствующих законодательных органов. Предыдущие выборы в них проходили 10 сентября 2017 года. Отметим, что в четырех регионах из шести по сравнению с предыдущими выборами произошли существенные изменения в соотношении списочной и мажоритарной составляющей.

Напомним, что в 2003–2013 годах действовало правило, согласно которому списочная (пропорциональная) часть депутатского корпуса в региональных парламентах должна была составлять не менее половины. В большей части регионов она составляла половину, или (при нечетном числе депутатов) списочная часть была на один мандат больше мажоритарной. Небольшая часть регионов (преимущественно республики Северного Кавказа с максимально управляемыми результатами выборов, а также Санкт-Петербург, Ненецкий АО, Амурская, Калужская, Московская, Тульская области) использовала полностью пропорциональную систему. Всего за период 2007–2017 годов полностью пропорциональная система была введена в 13 регионах, но в шести от нее отказались либо в следующем цикле, либо через цикл. Теперь эта система действует лишь в семи республиках Северного Кавказа и Предкавказья.

Как уже отмечено, после проблем партии власти в 2010–2013 годов и протестных акций 2011–2012 годов был принят Федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разрешивший снижать списочную часть до 25% состава регионального парламента (в городах федерального значения была разрешена полностью мажоритарная система). Таким образом, влияние непосредственно партийного руководства на состав депутатского корпуса снижалось, а персональная роль депутатов в отношении партий повышалась (фактически началась «департизация»: нормативное снижение влияния партий, достигшего максимума при президентстве Дмитрия Медведева в 2008–2012 годах). Однако вплоть до 2019 года регионы фактически не пользовались этой возможностью (исключения — Москва, уже в 2014 году перешедшая на полностью мажоритарную систему, и два региона, сделавшие списочную часть на единицу меньше мажоритарной). Де-факто эта норма в 2014–2019 годах носила скорее «шантажный» характер, выступая в отношении партий «системной» оппозиции как потенциальная угроза в случае их «неконструктивного» поведения.

С 2019 года ситуация для власти стала снова ухудшаться прямо пропорционально падению рейтингов «Единой России». В этих условиях «новая департизация» активно возобновилась и закон № 303-ФЗ 2013 года начал активно применяться на региональных выборах: на выборах 8 сентября 2019 года в четырех регионах с потенциально наиболее высоким уровнем протестного голосования (Хабаровский край, республики Алтай и Марий Эл, Тульская область) произошли однотипные изменения по уменьшению доли депутатов, избираемых от политических партий с половины до трети или четверти. Из выборов 11 региональных парламентов, прошедших 13 сентября 2020 года, радикально снизить долю депутатов по партийным спискам решила Костромская область. Наконец, на выборах 19 сентября 2021 года доля депутатов, избираемых по партийным спискам, была существенно сокращена еще в шести регионах: в протестных Приморском крае, Амурской, Кировской, Липецкой, Мурманской, Новгородской областях. При этом в Амурской, Кировской и Липецкой областях одновременно произошло сокращение общей численности депутатского корпуса. В Астраханской и Псковской областях формальное соотношение пропорциональной и мажоритарной частей осталось равным, однако резко снизили саму численность депутатов (в Астраханской области – с 58 до 44, в Псковской области – с 44 до 26).

На выборах 11 сентября 2022 года полностью пропорциональная система сохранилась лишь в Республике Северная Осетия – Алания, где она была введена пять лет назад. При этом уменьшать доли депутатов по партспискам стали даже в безопасных для власти регионах. Это происходит несмотря на полную лояльность партий парламентской «системной» оппозиции в отношении внешнеполитической ситуации. Таким образом, действия носят односторонний характер: хотя системная оппозиция поддерживает действия власти в вопросе военных действий (лидер «Справедливой России» Сергей Миронов даже предлагал отменить выборы 11 сентября 2022 года), власти регионов продолжают снижать электорально-политические возможности оппозиции.

В Удмуртии долю депутатов по партспискам снизили до трети (20 из 60 депутатов), в Краснодарском крае – до 25 из 70, в Саратовской области – до 10 из 40, в Сахалинской области – до 10 из 28. В предыдущем цикле во всех пяти регионах, использовавших смешанную систему, соотношение списочной и мажоритарной частей было равным или почти равным (в Саратовской области было 23:22). В этот раз равное соотношение сохранилось только в Пензенской области (см. таблицу 3). Везде это было сделано менее чем за год до выборов: в Саратовской области – в октябре 2021 года, в Удмуртской Республике и Краснодарском крае – в декабре 2021 года, а на Сахалине –

только в апреле 2022 года. При этом первоначально в Удмуртии и Сахалинской области предполагалось более существенное сокращение числа депутатов по партспискам, которое затем было скорректировано.

Депутаты Сахалинской облдумы 21 февраля 2022 года неожиданно, всего через месяц после реформы избирательной системы, частично «откатали» ее назад и вернули половину «списочных» мест. В январе по инициативе «Единой России» дума сократила число «списочников» с 14 до 7, а количество одномандатников увеличила с 14 до 21. Это было на тот момент максимально допустимое изменение пропорции: по действовавшему тогда федеральному закону избираться по спискам должны были не менее 25% региональных депутатов. Как объясняли тогда «единороссы», новация позволила бы участвовать в выборах «максимально возможному числу граждан вне зависимости от их партийной принадлежности». «Шансы беспартийных кандидатов на прохождение в думу станут выше, так как все будет зависеть от их работы в округе», – говорил член фракции «Единой России» Сергей Бондарев. Однако уже в феврале позиция депутатов внезапно изменилась: фракция «Единой России» предложила вернуть три «списочных» мандата, то есть увеличить их число с семи до десяти. По словам единороссов, об этом их попросили так называемые малые партии, не представленные в Госдуме. Сейчас на Сахалине выдвигать своих кандидатов без сбора подписей избирателей имеют право девять партий – пять парламентских и четыре «малых». По закону если на осенних выборах за список любой из этих партий проголосуют более 5% избирателей, то она должна получить хотя бы один мандат. Но если вдруг сразу все они преодолют барьер, то двум партиям просто не хватило бы «списочных» мест. **При этом, чем меньше мандатов, тем несправедливее может быть их распределение, причем в условиях, когда барьер преодолевает много малых партий, именно партия-лидер оказывается обделенной.** Кроме того, в 2011 году Конституционный суд РФ постановил, что пропорциональную систему нельзя применять, если число мандатов меньше десяти, и хотя речь в том постановлении шла о муниципальных выборах, но по смыслу данная позиция применима и для заксобраний. По-видимому, на это обстоятельство внимание сахалинских законодателей [обратила](#) и ЦИК России¹⁰. Окончательно решение было оформлено в апреле в законе об изменениях закона о выборах в областную Думу.

Депутаты госсвета Удмуртии 21 декабря 2021 [приняли](#) сразу в двух чтениях законопроект о внесении изменений в республиканские законы «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» и «О Государственном Совете

¹⁰ Прах А., Корня А. Партиям добавили на малость. Сахалинская облдума вернула на выборы часть «списочных» мандатов. // Коммерсантъ. 22.02.2022. <https://www.kommersant.ru/doc/5228613>

Удмуртской Республики». Он изменил соотношение депутатов, избираемых в одномандатных округах и по партийным спискам. Общее количество мест в парламенте осталось прежним – 60. Изначально проект должны были рассматривать на втором заседании сессии 14 декабря. Эта версия предполагала следующее распределение мест: 45 по одномандатным округам и 15 по партийным спискам. Однако тогда этот вопрос не стали рассматривать из-за насыщенной повестки и перенесли на 21 декабря. При этом за прошедшую неделю текст законопроекта изменили. Теперь было установлено соотношение: 40 одномандатников и 20 списочников. На сессии председатель постоянной комиссии по госстроительству Александр Прозоров напомнил депутатам, что в 2016 году в республиканском парламенте уменьшили количество мест с 90 до 60, одновременно увеличив территории одномандатных округов, т.е. на одного депутата стало приходиться гораздо больше избирателей. «Нынешние изменения позволяют увеличить количество депутатов, избираемых по одномандатным округам, это повышает персональную ответственность их перед избирателями», – отметил он. Негативно о поправках высказался депутат Госсовета Удмуртии от КПРФ Владимир Бодров, который указал, что в 2016 году, при принятии прошлых поправок в эти законы, предполагалось, что они будут действовать хотя бы для двух созывов госсовета. Руководитель фракции «Справедливая Россия» Фарид Юнусов отметил, что при первом рассмотрении законопроекта у него была негативная реакция, и он понимает озабоченность КПРФ. Однако изучив вопрос, фракция решила поддержать законопроект. В итоге в первом чтении законопроект поддержали 45 депутатов, шесть были против, во втором чтении соответственно 46 «за» и пять – «против»¹¹.

22 декабря 2021 года на пленарном заседании Законодательного собрания Краснодарского края председатель комитета по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан Андрей Горбань [предложил](#) изменить соотношение «одномандатников» и «списочников» 35 к 35 на 45 к 25. Против принятия закона выступил руководитель фракции КПРФ Павел Соколенко. Инициаторы законопроекта оправдывали изменения близостью к избирателям, называя изменения не политическими, а сугубо техническими¹².

27 октября 2021 года во время очередного заседания Саратовской облдумы депутаты от ЛДПР и «Единой России» представили новый совместно разработанный законопроект, согласно которому парламентский корпус сокращается с 45 до 40

¹¹ Красильников М. Депутатам потребуется больше харизмы. Госсовет Удмуртии изменил схему формирования будущего созыва республиканского парламента // Коммерсантъ. 21.12.2021

<https://www.kommersant.ru/doc/5141658>

¹² В крае будет увеличено число одномандатных избирательных округов. 22.12.2021.

<https://www.kubzsk.ru/news/20775/>

депутатов. Из 40 человек на выборах 30 будут проходить по одномандатным избирательным округам, оставшиеся 10 – по единому избирательному округу. «Дело в том, что одномандатных депутатов знают в их округах, они работают с населением, их в лицо электорат знает. У них более сильные позиции», – [сказал](#) депутат Ковалев. Также представлявший законопроект либерал-демократ Станислав Денисенко заявил о порочной, по его мнению, сложившейся практике, когда в законодательные органы проходят люди, которых избиратели не знают. «В последнюю Госдуму прошло 88 человек, которых никто не знает. Они вообще шли третьими или пятыми в списке. С принятием этого закона депутаты не будут прикрываться ширмой, у них будет персональная ответственность перед людьми», – сказал Станислав Денисенко. В итоге документ получил одобрение. Коммунисты проголосовали против¹³. Зампред думы Ольга Болякина [сообщила](#), что сокращение числа депутатов в следующем созыве приведет к экономии средств¹⁴.

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

Как уже упомянуто, федеральные законы от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ и от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ полностью отменили норму, обязывавшую регионы избирать часть депутатов региональных парламентов по партийным спискам. Нормы первого закона вступили в силу 1 июня 2022 года, а второго – сразу же 14 марта 2022 года, то есть на выборах в единый день голосования 2022 года регионы уже могли ими воспользоваться, но не стали.

Таблица 3. Основные параметры избирательной системы на выборах региональных парламентов

Регион	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Республика Северная Осетия – Алания	70 = 70 + 0	Тюменский
Удмуртская Республика	60 = 20 + 40	Имперали
Краснодарский край	70 = 25 + 45	Имперали

¹³ Денисенко С. Ряды саратовских депутатов поредели. 27.10.2021.

<https://saratov.mk.ru/politics/2021/10/27/ryady-saratovskikh-deputatov-poredeli.html>

¹⁴ Саратовская область сэкономит на депутатских расходах. 27.10.2021.

<https://sarnovosti.ru/news/saratovskaya-oblast-sekonomit-na-deputatskikh-raskhodakh/>

Пензенская область	$36 = 18 + 18$	Тюменский
Саратовская область	$40 = 10 + 30$	Имперали
Сахалинская область	$28 = 10 + 18$	Тюменский

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

Что касается методики распределения мандатов, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел в основном еще в позапрошлом цикле и завершился в прошлом цикле. Как и в прошлый раз, в трех регионах предусмотрен метод делителей Имперали, который обеспечивает явные преимущества партии-лидеру и, как уже доказано, не может считаться методом пропорционального распределения мандатов. В Саратовской области он будет применяться уже четвертый раз, в Краснодарском крае – третий, в Удмуртии – второй раз. В остальных трех регионах используется тюменский метод, который также дает преимущества партии-лидеру, но в пределах, не искажающих пропорциональность.

Известно, что метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получит по результатам распределения ни одного мандата. Расчет показывает, что такое возможно при числе распределяемых мандатов менее 37. Иными словами, это касается всех регионов, выбравших данный метод. Однако такая ситуация противоречит требованию Федерального закона. Поэтому во всех трех регионах, где будет использоваться метод Имперали, во избежание нарушения требования Федерального закона, в законе предусмотрена коррекция для такой ситуации. При этом используются разные методы коррекции.

Закон Удмуртской Республики для такого случая предусматривает, что «соответственно на 1 уменьшается число депутатских мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей республиканскими списками кандидатов, получившими более 1 депутатского мандата, а освободившиеся мандаты передаются по одному республиканским спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившим депутатских мандатов. Если 2 или более республиканских списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных республиканским списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей».

Аналогичная норма сейчас содержится и в законе Саратовской области. Ранее там был предусмотрен иной метод коррекции, юридически нечетко прописанный, и мы это критиковали.

В законе Краснодарского края метод коррекции, от которого отказались саратовцы, попытались прописать иначе: «В случае если в результате распределения депутатских мандатов между краевыми списками кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов ..., определенная согласно абзацу первому настоящей части избирательная квота будет больше, чем полученное частное у указанных одного или нескольких краевых списков кандидатов, такому краевому списку кандидатов (таким краевым спискам кандидатов) распределяется один мандат (по одному мандату), а избирательная квота увеличивается путем перехода от меньшего частного (меньших частных) к большему частному из получившегося ряда убывающих частных на число мандатов, распределенных такому краевому списку кандидатов (таким краевым спискам кандидатов)». Получилось очень громоздко, и понять это можно с большим трудом. Тем не менее, юридически формулировка корректная.

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

Таблица 4. Разделение партийных списков на территориальные группы

Регион	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Республика Северная Осетия – Алания	–	–	–	70	105
Удмуртская Республика	6 – 12	1 – 3	1 – 5	7	63
Краснодарский край	23 – 45	1 – 3	1 – 3	24	138
Пензенская область	9 – 18	1 – 5	2 – 7	19	131
Саратовская область	8 – 10	–	2 – 5	16	50
Сахалинская область	10 – 18	3 – 5	1 – 3	13	59

Как видно из таблицы, разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех регионах, кроме Республики Северная Осетия – Алания.

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 системе списки не разбиваются – как в данной кампании в случае Северной Осетии.**

Необходимо отметить, что в трех регионах, где предусмотрено разбиение, был 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 партий, 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.**

В Краснодарском крае группы, как и ранее, жестко привязаны к одномандатным округам. Но теперь округов значительно больше, чем мандатов, распределяемых по пропорциональной системе. И получается, что для охвата группами всей территории края нужно в списке иметь в 1,8 раза больше групп, чем число мандатов, распределяемых по единому округу. И даже минимально допустимое число групп (23) почти равно числу распределяемых мандатов.

Также жестко привязаны к одномандатным округам группы в Сахалинской области. При этом закон увеличил число кандидатов в центральной части списка: минимум до трех, а максимум до пяти. Эта норма фактически лишает смысла разбиение

на группы: ни одна из оппозиционных партий не получит более трех мандатов, да и «Единая Россия» вряд ли получит больше пяти.

Сохранилась привязка групп к округам и в Пензенской области, где соотношение мажоритарной и списочной частей не изменилось.

Большая степень свободы партиям предоставлена в Саратовской области. Там группа может соответствовать как одному округу, так и группе граничащих между собой округов. В то же время в области не предусмотрена центральная часть списка, и это осложняет кампанию оппозиционным партиям. Им, вероятно, под своих региональных лидеров придется создавать заведомо проходные группы из большего числа округов.

В Удмуртской Республике схема территорий региональных групп утверждается Государственным Советом на основе административно-территориального деления республики. Закон предусматривает, что количество территорий в схеме должно быть не менее 12 и не более 20. Количество региональных групп в республиканском списке кандидатов определяется избирательным объединением в соответствии с этой схемой и не может быть менее половины от их числа, предусмотренного схемой. Госсовет 15 февраля 2022 года своим постановлением утвердил схему, включающую 12 территорий, что в данной ситуации было наиболее разумным.

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. Наиболее жестко в этом отношении поступили законодатели Пензенской и Саратовской областей, требуя, чтобы в каждой группе было не менее двух кандидатов. В этих двух регионах, а также в Сахалинской области минимальное число кандидатов в списке получается больше, чем число мандатов, распределяемых по единому округу.

В отношении «потолков» избирательных фондов заметно разнообразие (см. таблицу 5 и рис. 2). «Потолок» для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 32,4 руб. в Саратовской области до 145 руб. в Пензенской области. «Потолок» для кандидатов в пересчете в среднем на одного избирателя варьировался от 52,2 руб. в Краснодарской крае до 262 руб. в Пензенской области. В Краснодарском крае «потолок» у партий в расчете на одного избирателя выше, чем у кандидатов, в остальных четырех регионах со смешанной системой «потолок» у кандидатов выше.

Таблица 5. Размеры «потолков» избирательных фондов

Регион	Число избирателей на 01.01.22	Число мажоритарных округов	«Потолок» избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Республика Северная Осетия – Алания	518 352	–	25	–
Удмуртская Республика	1 164 844	40	80	3
Краснодарский край	4 307 809	45	419,89	5
Пензенская область	1 032 433	18	150	15
Саратовская область	1 853 350	30	60	3,3
Сахалинская область	374 673	18	50	5

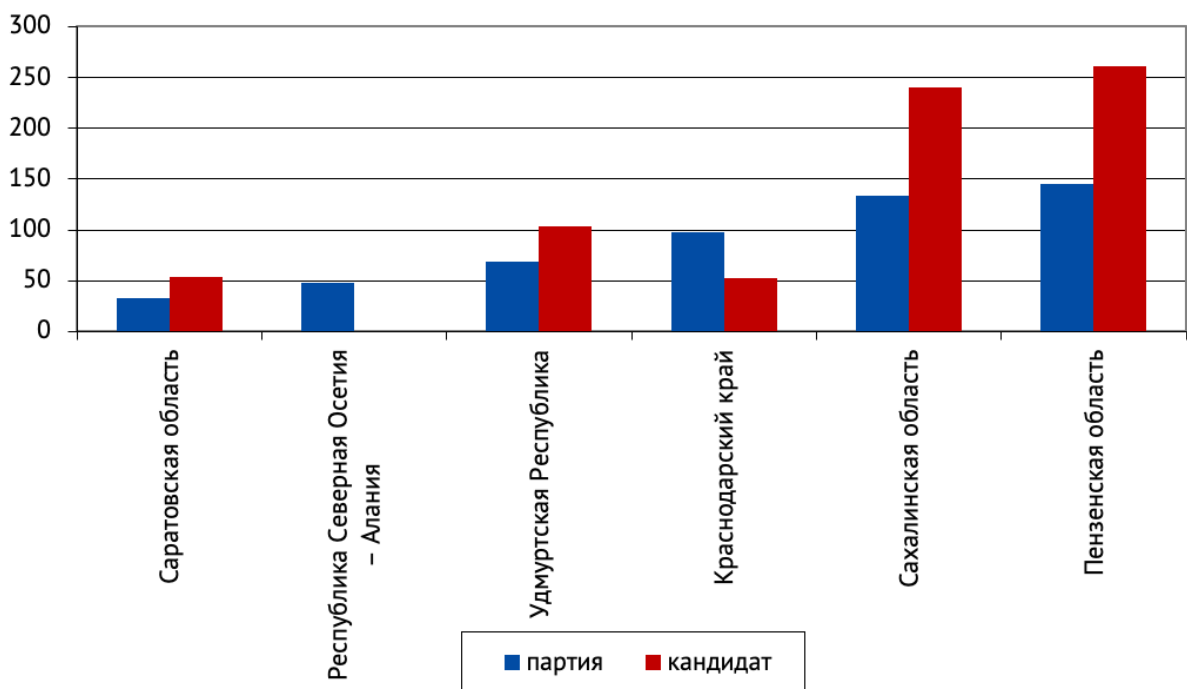


Рис. 2. Предельные размеры расходования средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов 2022 года

Сбор подписей через портал ЕГПУ предусмотрен в четырех регионах (кроме Удмуртской Республики и Саратовской области). В Краснодарском крае он ограничен 25% от необходимого числа подписей, в трех других регионах – половиной.

Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах региональных парламентов получают пять парламентских партий.

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 Краснодарском крае и Саратовской области льготу имеют только пять парламентских партий. В Пензенской области льготу имеет также Российская партия пенсионеров за социальную справедливость. В Удмуртской Республике льготу имеют восемь партий: кроме парламентских еще Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, «Родина» и «Зелёная альтернатива». На Сахалине девять льготников: кроме парламентских партий еще «Коммунисты России», «Родина», «Яблоко» и Российская партия свободы и справедливости.

5. Правовые параметры муниципальных выборов

Для муниципальных выборов еще в большей степени, чем для региональных выборов, характерно продолжение департизации.

Закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ полностью отменил минимальные требования по наличию на муниципальных выборах пропорциональной составляющей. В результате, на выборах горсоветов административных центров регионов 14 сентября 2014 года из 20 региональных центров смешанная система осталась только в шести городах, 14 полностью отменили пропорциональную составляющую (еще в одном городе, Челябинске, вообще отменили прямые выборы депутатов гордумы населением, заменив делегированием от внутригородских районных советов). Затем, на фоне «посткрымского консенсуса» и нового альянса власти и «старой системной оппозиции» с 2015 года на выборах горсоветов региональных центров партсписки обычно уже оставляли, однако лишь уменьшая число партийных депутатов (при этом продолжили массово отменять выборы по партспискам на уровне ниже регионального центра). В 2015–2018 годах полностью мажоритарная система не использовалась ни в одном из региональных центров. Таким образом, в эти годы на муниципальных выборах, как и на региональных, закон 2013 года играл скорее шантажную роль в отношении оппозиции.

После пенсионной реформы 2018 года и падения осенью того же года результатов «Единой России» департизация выборов МСУ возобновилась также, как департизация выборов заксобраний. Из 21 регионального центра, где 8 сентября 2019 года избирали горсоветы, в 13 выборы проходили по полностью мажоритарной системе, то есть смешанная система была отменена.

Выборы горсоветов региональных центров 2020 года проходили в тех же городах, что и в 2015 году – 22 города и еще в двух избирались советы внутригородских районов, которые затем должны были выбрать городские парламенты (Самара и Махачкала). Из данных 22 городов на полностью мажоритарную систему перешли восемь региональных центров (Астрахань, Владимир, Кострома, Липецк, Магадан, Нижний Новгород, Новосибирск, Ульяновск), в 14 сохранилась смешанная система. В девяти из этих 14 городов мажоритарная часть теперь существенно преобладает. Только в пяти из 22 административных центров (Сыктывкар, Казань, Чебоксары, Оренбург, Тамбов) соотношение списочной и мажоритарной частей осталось равным или примерно равным.

Из 11 горсоветов административных центров регионов, которые избирались 19

сентября 2021 года, полностью отменили партийные списки в Саратове и Калининграде. Только в двух административных центрах регионов Северного Кавказа (Нальчике и Грозном) осталась полностью пропорциональная система, в остальных семи городах система смешанная, при этом в Перми и Ставрополе, хотя партсписки и остались, мажоритарная часть доминировала.

На выборах горсоветов региональных столиц 11 сентября 2022 года партсписки целиком отменены в Горно-Алтайске, Владивостоке, Омске, Твери, Ярославле. В Петропавловске-Камчатском партиям оставили 10 мест из 30 (заодно уменьшив общее число депутатов с 32 до 30), в Пскове – 10 из 25 (но здесь неравное соотношение было уже в 2017 году).

При этом в Твери сократили число депутатов с 33 до 25. В отношении Владивостока переход на мажоритарную систему явно навязан краевым кодексом, где законом от 22 апреля 2022 года просто была исключена возможность использовать пропорциональную и смешанную систему. При этом в уставе Владивостока, действовавшем на момент назначения выборов, сохранилось положение о проведении выборов по смешанной системе.

Основные параметры избирательной системы на выборах представительных органов региональных центров представлены в таблице 6.

Таблица 6. Основные параметры избирательной системы на выборах представительных органов региональных центров и городов с числом избирателей более 100 тысяч

Город	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Горно-Алтайск	21 = 0 + 21	—
Черкесск	33 = 33 + 0	Тюменский
Кызыл	26 = 13 + 13	Имперали
Барнаул	40 = 20 + 20	Тюменский
Петропавловск-Камчатский	30 = 10 + 20	Имперали
Владивосток	35 = 0 + 35	—
Киров	36 = 18 + 18	Имперали

Курск	$34 = 17 + 17$	Тюменский
Омск	$40 = 0 + 40$	–
Псков	$25 = 10 + 15$	Тюменский
Тверь	$25 = 0 + 25$	–
Ярославль	$38 = 0 + 38$	–

В предыдущем цикле в Черкесске была полностью пропорциональная система, в остальных городах – смешанная.

В мажоритарной части в Петропавловске-Камчатском используются двухмандатные округа, в остальных городах – одномандатные. Заградительный барьер везде, где используются партийные списки, 5-процентный.

Что касается методов распределения мандатов, то в четырех региональных центрах предусмотрен тюменский метод, и в трех – метод делителей Имперали, не отвечающий критериям пропорциональности. В этих трех регионах законы предусматривают коррекцию на случай, если данный метод не дает ни одного мандата списку, допущенному к распределению мандатов.

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

В Законе Камчатского края написано, что в такой ситуации происходит перераспределение мандатов в следующем порядке: «Числа депутатских мандатов, причитающиеся муниципальным спискам кандидатов, получившим в соответствии с частью 2 настоящей статьи наибольшее и последующие в порядке убывания числа депутатских мандатов (но более одного мандата), уменьшаются соответственно на один депутатский мандат. Если при этом два или более муниципальных списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных муниципальным списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей. Предусмотренное настоящей частью уменьшение числа депутатских мандатов производится до тех пор, пока число

высвобождающихся депутатских мандатов не будет соответствовать количеству муниципальных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, но не получивших депутатских мандатов».

Аналогичная норма содержится в законе Республики Тыва.

Разделение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех шести региональных центрах, где применяется смешанная система (см. таблицу 7), при этом во всех случаях разбиение навязано региональным законом. Во всех случаях территориальные группы должны строго соответствовать одномандатным или двухмандатным округам.

Таблица 7. Разделение партийных списков на территориальные группы

Город	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Черкесск	–	–	–	11	66
Кызыл	7 – 13	2 – 3	2 – 3	13	32
Барнаул	10 – 20	1 – 3	2 – 4	21	80
Петропавловск-Камчатский	5 – 10	3 – 5	2 – 3	13	35
Киров	9 – 18	1 – 3	2 – 3	19	57
Курск	8 – 17	1 – 3	2 – 3	17	51
Псков	8 – 15	1 – 3	2 – 3	17	48

По нашему мнению, на муниципальных выборах, а тем более в городских округах, где небольшие расстояния, компактное расселение 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).

Разбиение списка на группы обычно обосновывается необходимостью обеспечения территориального представительства (хотя для городских округов это,

скорее, надуманная проблема). Однако при смешанной системе территориальное представительство обеспечивается в первую очередь мажоритарной частью. И весьма характерно, что именно в Черкесске, где система полностью пропорциональная, разбиение списка на группы не предусмотрено, хотя именно при полностью пропорциональной системе такое разбиение имеет хоть какой-то смысл.

Также следует отметить, что нормы, касающиеся разделения списка на группы, на муниципальных выборах часто оказываются более жесткими, чем на региональных. Во всех 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. В Кызыле и Курске минимальное число кандидатов в списке получается равным числу мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, в Барнауле и Кирове оно больше на 5%, в Петропавловске-Камчатском – на 30%, а в Пскове – на 70%.

В таблице 8 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий.

Таблица 8. Размеры «потолков» избирательных фондов

Регион	Число избирателей на 01.01.22	Число мажоритарных округов	«Потолок» избирательного фонда, млн руб.	
			партии	кандидата
Горно-Алтайск	43 795	21	–	0,885
Черкесск	83 471	–	20	–
Кызыл	72 856	13	20	3
Барнаул	524 740	20	30	3
Петропавловск-Камчатский	129 699	10	60	3
Владивосток	439 059	35	–	5
Киров	415 652	18	20	1
Курск	345 101	17	15	3
Омск	881 795	40	–	20
Псков	161 184	15	20	5
Тверь	323 608	25	–	2,5
Ярославль	462 767	38	–	10

Мы видим, что в пересчете на одного избирателя «потолки» избирательных фондов различаются очень сильно – более чем на порядок. «Потолок» для партий варьируется от 43 руб. на избирателя в Курске до 463 руб. в Петропавловске-Камчатском (см. рис. 3). Однако различия в «потолке» для кандидатов в пересчете в среднем на одного избирателя еще сильнее: от 43 руб. в Кирове до 907 руб. в Омске (см. рис. 4). В Кызыле, Барнауле, Курске и Пскове в пересчете на одного избирателя «потолок» кандидата выше «потолка» партий. В Петропавловске-Камчатском и Кирове «потолок» у партий выше.

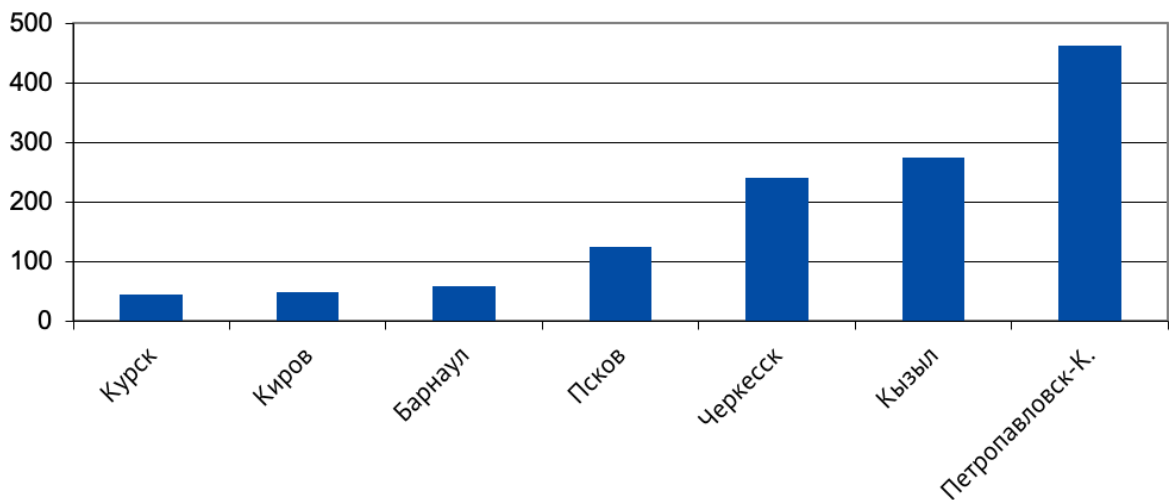


Рис. 3. Пределные размеры расходования средств избирательного фонда избирательного объединения в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров 2022 года.

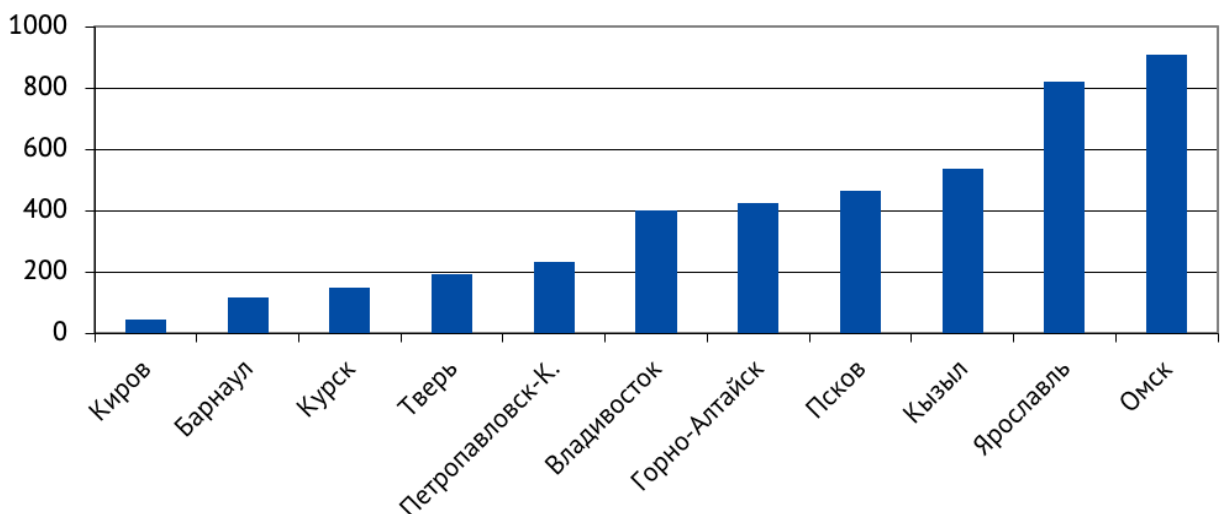


Рис. 4. Пределные размеры расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров 2022 года.

С 2015 года региональные законодатели определяют, допускать ли на муниципальных выборах голосование «против всех». Во всех регионах, где в 2022 году проходят выборы представительных органов региональных центров, в региональных законах указывается (как и в предыдущем цикле), что строка «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») в избирательный бюллетень не помещается.

Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах представительных органов муниципальных образований имеют пять парламентских партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Новые люди»). 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).

Из 12 региональных центров лишь в одном (Кызыле) льготу имеют только пять парламентских партий. В Петропавловске-Камчатском, Владивостоке и Курске льготу имеет также Российская партия пенсионеров за социальную справедливость (РППСС), в Барнауле и Ярославле – «Коммунисты России». В пяти регионах льгота у семи партий – в Горно-Алтайске к парламентским добавляются РППСС и «Родина», в Черкесске – «Коммунисты России» и «Гражданская платформа», в Кирове и Омске – РППСС и «Коммунисты России», в Пскове – РППСС и «Яблоко». В Твери восемь льготников – добавляются РППСС, «Коммунисты России» и «Родина».

Отдельного упоминания заслуживают выборы депутатов муниципальных советов Москвы. Хотя их полномочия ниже, чем органов МСУ в иных регионах, их выборы в крупнейшем городе и столице страны играют важное символическое значение, выступая как своеобразный индикатор дееспособности и влияния городской оппозиции (в том числе демократической).

Традиционно депутаты муниципальных советов в Москве избираются в многомандатных округах (т.н. «блоковая система», где каждый избиратель имеет несколько голосов и кандидатам выгодно идти формальными или неформальными блоками). С 2021 года в Москве власти стремятся идти по пути уменьшения числа депутатов в сложных для себя районах. Всего из-за сокращения численности

депутатских советов в этом году в 125 районах Москвы будут распределены 1417 мандатов вместо 1502 пять лет назад. Изменения в уставы вносятся во исполнение столичного закона о местном самоуправлении, который был скорректирован Мосгордумой 29 декабря 2021 года в части порядка формирования муниципальных советов. Раньше их численность определялась районами самостоятельно, а закон устанавливал только нижнюю планку – не менее десяти депутатов. Теперь же их число зависит от количества зарегистрированных в округе избирателей: если их менее 50 тыс., в совете должно быть от 10 до 12 депутатов, если 50–100 тыс. – от 10 до 15, если 100–170 тыс. – от 12 до 20, если более 170 тыс. – от 12 до 25. Это означает, что и сами округа (все депутаты в Москве избираются по многомандатным округам) стали больше, и число избирателей на один мандат увеличится – для победы будет требоваться большее число голосов, а сами кампании станут сложнее и дороже.

Но это правило коснется только 125 районов «старой» Москвы. Для советов в Троицком и Новомосковском административных округах правила другие: в поселениях, независимо от числа избирателей, должно быть от 10 до 15 депутатов, в городских округах – от 10 до 20. Иногда сокращение проводилось даже там, где численность советов соответствовала новым нормативам¹⁵. В итоге в 66 округах норма представительства не превысила 5 тыс. избирателей на одного депутата, что избавляет кандидатов от необходимости представлять в избирком сведения о доходах и имуществе.

С середины января муниципальные советы Москвы начали проводить первые в новом году заседания, на которых помимо традиционных вопросов обсуждалось еще и сокращение их состава. Например, в Свиблово число депутатов уменьшено с 12 до 10, в Коптево, Пресненском и Тимирязевском районах – с 15 до 12, в Бирюлево Восточном, Зябликово, Орехово-Борисово Северном и Таганском – с 15 до 10.

При назначении выборов в районах Москвы не уложились в срок назначения выборов только депутаты Мещанского района: вместо них выборы в течение десяти дней назначил территориальный избирком. Депутаты Мещанского района вынесли вопрос о выборах на 20 июня, но из-за отсутствия кворума заседание не состоялось, а новое не было назначено.

¹⁵ Хейфец К., Рожкова Е. Московские советы попали под сокращение // Газета «Коммерсантъ» №18 от 02.02.2022

Авторы доклада:

Александр Кынев, канд. полит. наук, независимый эксперт;

Аркадий Любарев, канд. юрид. наук, член Совета движения «Голос»;

Станислав Андрейчук, канд. ист. наук, сопредседатель движения «Голос».

Движение «Голос» № 1 в реестре незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента.