



Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос»

Москва, 27 июля 2020 г.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Правовые особенности выборов 13 сентября 2020 года

Оглавление

Ключевые выводы	2
1. Изменения федерального избирательного законодательства	6
2. Назначение выборов и сроки избирательных действий	11
2.1. Выборы, назначенные на 13 сентября 2020 года	11
2.2. Особенности назначения выборов	15
2.3. Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков	18
3. Правовые параметры предстоящих 13 сентября 2020 года выборов	23
3.1. Правовые параметры выборов глав регионов	23
3.2. Правовые параметры выборов региональных парламентов	28
3.3. Правовые параметры муниципальных выборов	36

Выборы единого дня голосования – первые крупные избирательные кампании, проходящие после принятия поправок к Конституции и введения эпидемиологических ограничений, связанных с эпидемией коронавируса.

Они проходят в условиях, когда стал очевиден отказ организаторов выборов и законодателей от попыток повысить уровень доверия российских граждан к избирательной системе в целом и процедурам голосования в частности. Наоборот, заметна явная склонность лиц, принимающих решения, воспользоваться эпидемиологическим поводом и сделать избирательную систему еще более непрозрачной и подверженной манипуляциям вплоть до прямых фальсификаций. Это идет вразрез с заявляемыми гражданами в последние годы требованиями на повышение реальной конкуренции, более легкого доступа кандидатов на выборы, большего учета интересов граждан в принятии решений по поводу территории, на которой они проживают.

Нынешние выборы проходят при худшем законодательном регулировании избирательного процесса за последние 25 лет.

По данным ЦИК России (по состоянию на 22 июля) на 13 сентября 2020 года назначены 8970 кампаний выборов и референдумов. В частности, проходят 18 прямых выборов глав российских регионов, и еще в двух главы будут избраны депутатами (Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Кроме того, в единый день голосования пройдут дополнительные выборы депутатов Государственной думы по четырем одномандатным округам, 11 основных выборов депутатов региональных парламентов, основные прямые выборы представительных органов 22 административных центров регионов.

Представленный доклад – первый в программе долгосрочного наблюдения движения «Голос» за выборами единого дня голосования 13 сентября 2020 года. Он посвящен правовым вопросам назначения выборов, срокам избирательных действий, регистрации кандидатов и партийных списков, проведения кампании, голосования и подведения его итогов.

Ключевые выводы

1. Все ключевые предложения экспертов по смягчению барьеров для кандидатов, повышению прозрачности избирательного процесса, уровня реальной конкуренции на выборах, которые были выработаны за последние годы и хотя бы на словах поддержаны ЦИК России и Администрацией президента, в этом году фактически отброшены в сторону. Процесс трансформации избирательной системы идет в прямо противоположную сторону. Последние изменения федерального законодательства в основном направлены на ограничение избирательных прав граждан и снижение возможности общественного контроля на выборах.

2. Накануне старта избирательной кампании был существенно расширен перечень оснований для лишения граждан права участвовать в выборах. В число новых оснований вошло около полусотни составов Уголовного кодекса. Это дает возможность власти устранять опасных конкурентов, осуждая их по сфабрикованным обвинениям на условные сроки.
3. Прошлогодние массовые требования граждан повысить прозрачность процедур проверки подписей, отданных в поддержку выдвижения кандидатов, ввести ответственность почерковедов за качество экспертизы и в целом облегчить доступ кандидатов к участию в выборах через сбор подписей были проигнорированы законодателями и организаторами выборов. Вместо этого были приняты правила, которые скорее делают возможность регистрации таких кандидатов еще меньше. Прежде всего, вместо увеличения максимально допустимого числа «бракованных» подписей избирателей, как предлагали эксперты, законодатели решили его снизить, что неизбежно приведет к увеличению доли отказов на тех региональных и муниципальных выборах, где предполагается конкуренция. Требование о собственноручном проставлении фамилии, имени и отчества избирателя в подписных листах не сможет в реальности воспрепятствовать фальсификации подписных листов. У фальсификаторов все равно останутся возможности подделывать подписи, зато никаких препятствий для произвола почерковедов данная новелла не содержит: они по-прежнему не обязаны обосновывать свои заключения и не несут за них ответственности.
4. Принятые в законодательство поправки, позволяющие собирать часть подписей посредством портала Госуслуг, практически не используются. Они оказались реализованы только в трех регионах – в Челябинской области (выборы в законодательное собрание) можно собирать до 50% от необходимого числа подписей, а в Чувашии и Пермском крае (выборы губернаторов) и вовсе не более 25%.
5. Под предлогом реакции на эпидемию коронавируса в законодательство были добавлены положения, радикально снижающие возможности для эффективного гражданского контроля честности процедур голосования и подсчета голосов – это поправки, предусматривающие возможность дистанционного электронного голосования, расширяющие возможности для голосования по почте, многодневного досрочного голосования по решению ЦИК, включая «досрочку» вне помещения для голосования. Кроме того, сделан открытым перечень оснований для «надомного» голосования. Массовое использование организаторами выборов этих неподконтрольных обществу технологий повлечет подрыв доверия граждан к итогам голосования.
6. Ни в одном регионе не был снижен по сравнению с предыдущими выборами размер «муниципального фильтра», несмотря на многолетнее обсуждение необходимости такого снижения. В отличие от предыдущих лет, в этот раз такой

- вопрос даже не ставился. Минимальный фильтр на уровне 5% действует только в четырех регионах из 18, а в четырех регионах фильтр установлен на максимально возможном уровне – 10%.
7. Как и ранее, в большинстве регионов последняя редакция закона, регулирующего выборы, принята менее чем за месяц до их назначения. Это произошло в 29 из 52 крупных кампаний (56%). Отсутствие стабильности законодательства позволяет власти манипулировать условиями проведения выборов в интересах конкретных кандидатов и партий и осложнять подготовку к выборам их оппонентам.
 8. Примером такого манипулятивного использования поправок в избирательное законодательство стало введение в пяти регионах возможности самовыдвижения для кандидатов в губернаторы. Во всех пяти регионах, где закон допустил самовыдвижение, врио глав воспользовались этим правом. Все решения о допуске самовыдвижения были приняты в последние месяцы перед началом кампании (а в Иркутской области – всего за три недели до старта). Таким образом, возможность самовыдвижения на губернаторских выборах пока остается скорее исключением, чем правилом, и ее появление в региональном законодательстве целиком зависит от желания «административного кандидата» воспользоваться такой возможностью.
 9. В ряде региональных законов неоправданно сокращается реальная продолжительность избирательной кампании за счет установления поздних сроков начала выдвижения кандидатов. Кроме того, часто неоправданно сокращаются сроки выдвижения кандидатов и партийных списков. Например, выдвижение кандидатов и/или списков на выборах губернатора Ростовской области могло начинаться только через 20 дней после публикации решения о назначении выборов. Это ведет к тому, что кандидаты и партии не могли осуществлять выдвижение в течение двух–трех недель после объявления выборов. Это сокращает возможности для сбора подписей избирателей и подготовки остальных документов. В некоторых случаях искусственно отодвигается срок представления документов о выдвижении. Если же оценивать срок от начала выдвижения до представления документов на регистрацию, то среди выборов глав регионов наиболее жесткие сроки (30 дней) установлены в Чувашской Республике, Брянской, Ростовской и Тамбовской областях. Среди выборов региональных парламентов наиболее жесткий срок (30 дней) – в Челябинской области, среди муниципальных выборов – в Нижнем Новгороде и Ростове-на-Дону (20 дней).
 10. Выборы губернаторов продолжают восприниматься федеральным центром как сугубо бюрократическая процедура замены высшего должностного лица региона, а не как политический выбор избирателей. Из 18 прямых выборов и двух выборов глав регионов депутатами уже на этапе назначения выборов федеральный центр сам заменил 10 руководителей на новых, временно

исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление губернаторского корпуса составляет 50%), хотя это меньше, чем в 2017–2019 годах. При этом продолжается тренд на назначение губернаторами политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить (в 7 из 10 регионов, где назначены новые временно исполняющие обязанности, ими стали «варяги»).

11. Из 10 регионов, где федеральным центром была произведена замена губернаторов до истечения сроков их полномочий, в шести на 2020 год уже планировались выборы глав регионов. Однако из этих шести случаев в двух – в Иркутской области и Камчатском крае – выборы официально были назначены как досрочные, хотя фактически они плановые. Это привело к лишению пассивного избирательного права бывшего губернатора Иркутской области Сергея Левченко – главного претендента на победу. В остальных четырех аналогичных случаях этого года выборы проводятся как плановые. В 2019 году в такой ситуации все выборы также считались плановыми.
12. Региональные законодатели в условиях повышения готовности избирателей голосовать за оппонентов «партии власти» предпринимают действия, направленные на искажение политического представительства. В частности, на выборах всех уровней продолжается тенденция усиления мажоритарной компоненты выборов за счет пропорциональной. Например, из 38 избирательных кампаний в городах с числом избирателей более 50 тысяч в 31 применяется полностью мажоритарная избирательная система. Кроме того, законодательные собрания навязывают партиям на региональных и муниципальных выборах разбиение списков на большое число территориальных групп, жестко привязанных к одномандатным округам, что на практике приводит к искажению территориального представительства.
13. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов устанавливаются в региональных законах произвольно. В результате этот параметр в расчете на одного избирателя может различаться между регионами и городами в десятки раз. Так, на выборах в региональные парламенты предельный размер для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 16,3 руб. в Белгородской области до 287 руб. в Калужской области, а средний предельный размер для кандидата по мажоритарному округу в пересчете на одного избирателя – от 30,5 руб. в Белгородской области до 583 руб. в Магаданской области. Занижение предельных размеров расходования средств избирательных фондов – один из ключевых факторов, способствующих развитию теневого финансирования избирательных кампаний. Финансовая непрозрачность негативно сказывается на возможности избирателей принимать осознанные политические решения.

1. Изменения федерального избирательного законодательства

В предыдущие годы процесс внесения изменений в федеральное избирательное законодательство существенно замедлился по сравнению с периодом 2009–2016 годов. По-видимому, у лиц, определяющих политику в области выборов, в то время не было ясности, в какую сторону двигаться. Однако в преддверии выборов в Государственную думу 2021 года процесс правки избирательного законодательства вновь активизировался.

При этом в обществе и экспертной среде уже в течение длительного времени обсуждалась необходимость внесения ряда существенных изменений в федеральное избирательное законодательство. Наиболее часто и остро подвергались критике две группы положений:

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

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

19 февраля 2019 года состоялось заседание Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства и процесса, возглавляемой первым заместителем руководителя Администрации президента РФ Сергеем Кириенко. На нем по предложению Эллы Памфиловой были поддержаны компромиссные варианты решения двух проблем:

- 1) снизить максимально допустимую долю подписей муниципальных депутатов и глав всех муниципальных образований с 10 до 5%, а муниципальных образований верхнего уровня (как и муниципальных образований городов федерального значения) с 10 до 7%;

- 2) отменить положения, согласно которым список наблюдателей должен быть представлен в ТИК за три дня до дня голосования и запрещено назначать одного наблюдателя более чем в одну УИК, но сохранить норму, согласно которой число наблюдателей, назначенных одним субъектом выдвижения, ограничено двумя.

Однако как первое, так и второе предложения не были реализованы ни в 2019 году, ни в первой половине 2020 года. Судя по последующим событиям, была сделана ставка на повышение управляемости выборов со стороны администраций, и даже самые робкие послабления оказались неуместны.

Определенную роль сыграл приобретший федеральный масштаб скандал с недопуском популярных оппозиционных кандидатов на выборы депутатов Московской городской думы 2019 года. Он ярко проявил недостатки системы регистрации кандидатов на основании подписей избирателей и поставил на повестку дня вопрос о реформировании данной системы.

Этот вопрос оказался в центре внимания заседания Научно-экспертного совета при ЦИК (НЭС), состоявшегося 2 октября 2019 года. На нем было сделано много

предложений по реформированию системы регистрации кандидатов и списков кандидатов. Вскоре после этого заседания группа из 19 членов НЭС (составлявшая четверть членов совета) подготовила [записку](#)¹ «Об основных направлениях реформирования системы регистрации кандидатов и списков кандидатов». В ней предлагался комплекс мер: восстановление избирательного залога, модификация муниципального фильтра, модификация процедуры сбора подписей избирателей, (включая возможность сбора подписей в электронном виде), снижение требуемого числа подписей избирателей, изменение правил проверки подписей, (включая повышение допустимой доли брака в подписных листах).

Общественная палата города Москвы 24 декабря 2019 года приняла [решение](#)² № 8.1-ОП «О предложениях по модернизации избирательного законодательства Российской Федерации», в котором поддержала часть упомянутых предложений экспертов НЭС: обеспечить возможность сбора подписей через портал Госуслуг в электронном виде; снизить порог подписей, необходимых для регистрации кандидата, до 0,5% от числа избирателей в округе; отказаться от требования собственноручного внесения избирателем даты, а также от запрета заполнять сведения об избирателе третьими лицами; увеличить лимит избыточных подписей, которые можно представить в избирательную комиссию и др. На эти предложения последовала [реакция](#)³ зам. председателя ЦИК Н.И. Булаева: *«Значительная часть из этих предложений не совсем продумана или содержит нереальные вещи, которые, на мой взгляд, очень сложно будет и применить, и использовать в ходе избирательной кампании. Пока я на эти предложения смотрю с большим пессимизмом».*

В итоге ЦИК и другие органы, определяющие политику в области выборов, решили двигаться в противоположную сторону. Из всего комплекса предложений экспертов они взяли лишь предложение о сборе подписей в электронном виде (через портал Госуслуг), при этом сразу же добавили ограничение – таким способом можно собрать не более половины от требуемого числа подписей (а законом субъекта РФ данную планку можно еще снизить). Одновременно было внесено еще два сомнительных предложения: требование, чтобы избиратель собственноручно вносил в подписной лист свои фамилию, имя и отчество, и требование, чтобы организующая выборы избирательная комиссия утверждала образец подписного листа (о поддержке ЦИК этих предложений свидетельствует [письмо](#)⁴ Э.А. Памфиловой членам НЭС от 20.01.2020). Второе предложение большого смысла не имеет. Первое же очевидно имеет целью дать почерковеду образец почерка избирателя для сличения с его подписью. **Новелла призвана препятствовать фальсификации подписных листов, но мы полагаем, что эта цель достигнута не будет. У фальсификаторов все равно останутся возможности подделывать подписи, зато никаких препятствий для произвола**

¹ <http://www.votas.ru/rekomend-2020.html>

² <https://echo.msk.ru/blog/aav/2568805-echo>

³ <https://ria.ru/20200114/1563401640.html>

⁴ http://www.votas.ru/otvet_Pamfilovoi.pdf

почерковедов данная новелла не содержит: они по-прежнему не обязаны обосновывать свои заключения и не несут за них ответственности.

Законопроект с этими тремя предложениями был внесен в Государственную думу 2 марта 2020 года депутатами от «Единой России» О.В. Савастьяновой, Д.В. Ламейкиным, И.Е. Марьяш и депутатом от «Справедливой России» М.В. Емельяновым. В ходе его подготовки ко второму чтению в него были добавлены новые положения. Так, если в первоначальном варианте избирательной комиссии, организующей выборы, предлагалось дать полномочия устанавливать минимальное и максимальное число строк в подписном листе (что давало комиссиям большие возможности для произвола), то в окончательном варианте было жестко установлено: *«Подписной лист изготавливается для заполнения только с одной стороны и должен содержать пять строк для проставления подписей избирателей»*. Полагаем, что никакой необходимости в таком жестком ограничении нет. Оно лишает кандидатов возможности делать подписные листы так, как им удобно для сбора подписей.

Более серьезной является новелла, сокращающая допустимую долю брака в подписных листах для региональных и муниципальных выборов с 10 до 5% (то есть она теперь установлена на том же уровне, что и для федеральных выборов). **Таким образом, вместо увеличения этой планки, как предлагали эксперты, законодатели решили ее снизить, что неизбежно приведет к увеличению доли отказов на тех региональных и муниципальных выборах, где предполагается конкуренция.**

Наконец, в законопроект был добавлен ряд положений, спровоцированных эпидемией коронавируса и перекликающихся с новеллами, ранее внесенными ЦИК в порядок общероссийского голосования по изменению Конституции РФ. Так, предусмотрена возможность дистанционного электронного голосования, сняты некоторые ограничения для ранее предусмотренного, но не практиковавшегося в сколько-нибудь серьезных масштабах голосования по почте, добавлена возможность досрочного голосования по решению ЦИК, а также досрочного голосования вне помещения для голосования, в том числе в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено. Кроме того, сделан открытым перечень оснований для голосования вне помещения для голосования.

Все это выдается за заботу о здоровье людей в условиях эпидемии. Однако в таких условиях в принципе нельзя проводить выборы (как и любые массовые мероприятия). А при проведении выборов в нормальных условиях нужно в первую очередь заботиться о честном проведении голосования и возможности общественного контроля за ним. Однако предложенные процедуры не позволяют обеспечить эффективный контроль, в чем мы могли убедиться при проведении общероссийского голосования.

В окончательном виде данный закон был принят Государственной думой 13 мая 2020 года, одобрен Советом Федерации 20 мая и подписан президентом РФ 23 мая –

Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Отметим, что в отношении сбора подписей через портал Госуслуг закон этот оказался весьма краток, оставив большую часть регулирования на усмотрение ЦИК. 4 июня 2020 года ЦИК приняла Порядок сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». **По нашему мнению, в этом нормативном акте недостаточно четко определен порядок проверки подписей и основания для их признания недействительными.**

Также в связи с принятием указанного закона ЦИК 19 июня 2020 года приняла постановление о внесении изменений в свое постановление от 22 июня 2016 года № 13/109-7 «О вопросах, связанных с оформлением, приемом и проверкой окружной избирательной комиссией подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва». Однако в этих изменениях никак не отражена новелла о собственноручном внесении избирателем своих фамилии, имени и отчества.

При этом никаких изменений не принято в отношении Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации, утвержденных ЦИК 13 июня 2012 года.

Помимо описанного выше Федерального закона от 23.05.2020 № 154-ФЗ, в период после выборов 2019 года были приняты еще пять федеральных законов, регулирующих выборы.

Федеральный закон от 27 февраля 2020 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в отношении выборов носит технический характер: из законов о выборах исключены положения, касающиеся прав партий, которые получили более 5%, но менее заградительного барьера (в связи с исчезновением таковых – последние выборы с использованием «утешительных мандатов» прошли в сентябре 2013 года).

Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», принятый в связи с эпидемией коронавируса, предусматривает возможность отложить голосование на выборах и референдуме в случае введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Решение может быть принято избирательной комиссией субъекта РФ в отношении муниципальных выборов или ЦИК в отношении любых выборов.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел продление на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках (ЦИУ), начатого в 2019 году. При этом, в отличие от выборов 2019 года, возможность создания ЦИУ допускается не только в Москве, но и в других субъектах РФ. Они могут использоваться для голосования не только на дополнительных выборах депутатов Государственной думы и выборах глав регионов, но и на выборах законодательных органов субъектов РФ. Заявление на голосование может быть подано через портал ЕПГУ, МФЦ, ТИК и УИК.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» предусмотрел продолжение в Москве эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования – оно может применяться на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимых в 2020–2021 годах.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Первоначально законопроект предусматривал возможность внесения изменений в схему избирательных округов, если по состоянию на 1 июля года, предшествующего году проведения основных выборов депутатов представительного органа, будет установлено отклонение от средней нормы представительства избирателей, превышающее 20%, а в труднодоступных или отдаленных местностях, на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов – 40%. Это разумная норма, позволяющая корректировать схему избирательных округов в случае существенных изменений числа избирателей. Так из-за отсутствия подобной нормы выборы в Московскую городскую думу 2019 года пришлось проводить по схеме 2014 года, хотя в одном из округов число избирателей сильно выросло и превысило среднюю норму представительства на 56%.

Однако при подготовке законопроекта ко второму чтению в него была добавлена никак не связанная с этой нормой новелла, лишаящая пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных 50-ю составами УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. Однако следует иметь в виду, что по нашему УК степень тяжести преступления определяется только статьей, по которой человека осудили. И, как уже показала история с политиком Алексеем Навальным, человек, приговоренный к условному сроку и находящийся на свободе, может считаться осужденным за тяжкое преступление и не может участвовать в выборах, что противоречит здравому смыслу. **Теперь перечень уголовных статей, при которых гражданина можно лишить его конституционного права, значительно расширен, и это дает возможность власти устранять опасных конкурентов, осуждая их по сфабрикованным обвинениям на условные сроки.**

2. Назначение выборов и сроки избирательных действий

2.1. Выборы, назначенные на 13 сентября 2020 года

По данным ЦИК России (по состоянию на 22 июля), на 13 сентября 2020 года назначены 8970 кампаний выборов и референдумов, в том числе дополнительные выборы депутатов Государственной думы по четверым одномандатным округам (в статистике ЦИК считаются одной кампанией), выборы 18 глав регионов, 11 основных выборов депутатов региональных парламентов, основные прямые выборы представительных органов 22 административных центров регионов.

В Махачкале и Самаре будут избраны представительные органы внутригородских районов, которые путем делегирования сформируют соответственно Собрание депутатов городского округа Махачкала и Думу городского округа Самара. В трех районах Махачкалы используется полностью пропорциональная система. В девяти районах Самары применяется полностью мажоритарная система (в 2015 году здесь была смешанная система).

Помимо выборов в административных центрах регионов, еще в 7382 муниципальных образованиях пройдут основные выборы представительных органов.

Из них в 15 применяется полностью пропорциональная система: в пяти городах (в том числе в Каспийске, 55 тыс. изб.) и одном сельсовете Дагестана, в городе Сунжа Ингушетии, в шести районах Калмыкии, в Гудермесском городском поселении Чеченской Республики и в городском округе Электросталь Московской области (121 тыс. изб.).

В 109 муниципальных образованиях будет применяться смешанная система: в 36 городских округах, 62 муниципальных районах, двух муниципальных округах, восьми городских поселениях и одном сельском поселении. Из городских округов стоит отметить наиболее крупные – Воркуту (Республика Коми, 63 тыс. изб.), Дмитровский (Московская область, 128 тыс. изб.), Подольск (Московская область, 266 тыс. изб.), Мичуринск (Тамбовская область, 67 тыс. изб.), ЗАТО Северск (Томская область, 91 тыс. изб.).

Из крупных городов (помимо региональных центров), где выборы представительных органов пройдут по полностью мажоритарной системе, стоит отметить Ухту (Республика Коми, 85 тыс. изб.), Новочебоксарск (Чувашская Республика, 99 тыс. изб.), Анапу (Краснодарский край, 152 тыс. изб.), Армавир (Краснодарский край, 127 тыс. изб.), Новороссийск (Краснодарский край, 228 тыс. изб.), Сочи (Краснодарский край, 368 тыс. изб.), Березники (Пермский край, 122 тыс. изб.), Кинешму (Ивановская область, 66 тыс. изб.), Ангарск (Иркутская область, 183 тыс. изб.), Обнинск (Калужская обл., 88 тыс. изб.), Шадринск (Курганская область, 54 тыс. изб.), Балашиху (Московская область, 357 тыс. изб.), Арзамас (Нижегородская область, 77 тыс. изб.), Бор (Нижегородская область, 98 тыс. изб.), Дзержинск (Нижегородская область, 191 тыс.

изб.), Саров (Нижегородская область, 76 тыс. изб.), Бузулук (Оренбургская область, 64 тыс. изб.), Новотроицк (Оренбургская область, 73 тыс. изб.), Орск (Оренбургская область, 181 тыс. изб.), Волгодонск (Ростовская область, 124 тыс. изб.), Каменск-Шахтинский (Ростовская область, 68 тыс. изб.), Новочеркасск (Ростовская область, 124 тыс. изб.), Шахты (Ростовская область, 166 тыс. изб.), Чапаевск (Самарская область, 54 тыс. изб.), Тобольск (Тюменская область, 79 тыс. изб.), Златоуст (Челябинская область, 121 тыс. изб.), Копейск (Челябинская область, 111 тыс. изб.), Магнитогорск (Челябинская область, 313 тыс. изб.), Миасс (Челябинская область, 134 тыс. изб.), Озерск (Челябинская обл., 73 тыс. изб.), Новый Уренгой (ЯНАО, 71 тыс. изб.).

Таким образом, из 38 городских округов с числом избирателей более 50 тыс. в двух применяется полностью пропорциональная система, в пяти – смешанная и в 31 – полностью мажоритарная.

В 845 муниципальных образованиях пройдут выборы глав. Среди них явно преобладают сельские поселения; выборы глав муниципальных районов и городов становятся редкостью. Из относительно крупных городов, где предстоят выборы мэров, можно отметить Черногорск (Хакасия, 53 тыс. изб.), Белогорск (Амурская область, 52 тыс. изб.) и Ангарский городской округ (Иркутская область, 183 тыс. изб.).

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

Таблица 1. Данные о назначенных на 13 сентября 2020 года наиболее значимых выборах

Избираемый орган (должностное лицо)	Дата		
	назначения выборов	опубликования решения о назначении выборов	последнего изменения закона о выборах
Государственная Дума (дополнительные)	19.06.2020	23.06.2020	23.05.2020
Глава Республики Коми	10.06.2020	11.06.2020	09.05.2020
Президент Республики Татарстан	11.06.2020	12.06.2020	27.12.2019
Глава Чувашской Республики	11.06.2020	12.06.2020	26.05.2020
Губернатор Камчатского края	10.06.2020	13.06.2020	28.04.2020
Глава администрации Краснодарского края	10.06.2020	15.06.2020	29.05.2020
Губернатор Пермского края	11.06.2020	15.06.2020	28.05.2020
Губернатор Архангельской области	10.06.2020	11.06.2020	29.05.2020

Губернатор Брянской области	11.06.2020	16.06.2020	29.05.2020
Губернатор Иркутской области	10.06.2020	10.06.2020	20.05.2020
Губернатор Калужской области	11.06.2020	15.06.2020	20.02.2020
Губернатор Костромской области	10.06.2020	10.06.2020	18.03.2020
Губернатор Ленинградской области	10.06.2020	11.06.2020	31.05.2019
Губернатор Пензенской области	10.06.2020	10.06.2020	30.04.2020
Губернатор Ростовской области	10.06.2020	11.06.2020	10.06.2020
Губернатор Смоленской области	11.06.2020	15.06.2020	28.05.2020
Глава администрации Тамбовской области	11.06.2020	15.06.2020	13.12.2019
Губернатор города Севастополя	10.06.2020	10.06.2020	29.05.2020
Губернатор Еврейской автономной области	10.06.2020	10.06.2020	22.05.2020
Государственный Совет Республики Коми	10.06.2020	11.06.2020	09.05.2020
Белгородская областная Дума	10.06.2020	11.06.2020	10.06.2020
Воронежская областная Дума	11.06.2020	11.06.2020	28.05.2020
Законодательное Собрание Калужской области	11.06.2020	15.06.2020	20.04.2020
Костромская областная Дума	10.06.2020	10.06.2020	18.03.2020
Курганская областная Дума	10.06.2020	11.06.2020	27.05.2020
Магаданская областная Дума	10.06.2020	14.06.2020	29.04.2020
Законодательное Собрание Новосибирской области	11.06.2020	15.06.2020	08.05.2020
Рязанская областная Дума	10.06.2020	11.06.2020	20.05.2020
Законодательное Собрание Челябинской области	11.06.2020	15.06.2020	29.05.2020
Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	11.06.2020	13.06.2020	01.06.2020
Совет городского округа «Сыктывкар»	23.06.2020	24.06.2020	09.05.2020
Казанская городская Дума	16.06.2020	19.06.2020	27.12.2019
Городская Дума Ижевска	23.06.2020	26.06.2020	01.06.2020
Чебоксарское городское Собрание депутатов	23.06.2020	26.06.2020	26.05.2020
Городская Дума Краснодара	18.06.2020	19.06.2020	10.06.2020

Городская Дума муниципального образования «Город Астрахань»	23.06.2020	26.06.2020	28.05.2020
Совет народных депутатов города Владимира	23.06.2020	27.06.2020	03.10.2019
Воронежская городская Дума	17.06.2020	19.06.2020	28.05.2020
Ивановская городская Дума	24.06.2020	29.06.2020	29.06.2020
Городская Дума городского округа «Город Калуга»	23.06.2020	25.06.2020	25.05.2020
Дума города Костромы	23.06.2020	23.06.2020	18.03.2020
Липецкий городской Совет депутатов	23.06.2020	25.06.2020	11.06.2020
Магаданская городская Дума	15.06.2020	19.06.2020	29.04.2020
Городская Дума города Нижнего Новгорода	23.06.2020	26.06.2020	04.06.2020
Совет депутатов города Новосибирска	23.06.2020	25.06.2020	08.05.2020
Оренбургский городской Совет	23.06.2020	24.06.2020	22.05.2020
Орловский городской Совет народных депутатов	23.06.2020	26.06.2020	04.03.2020
Ростовская-на-Дону городская Дума	23.06.2020	24.06.2020	10.06.2020
Смоленский городской Совет	23.06.2020	26.06.2020	28.05.2020
Тамбовская городская Дума	23.06.2020	24.06.2020	13.12.2019
Дума города Томска	23.06.2020	25.06.2020	05.06.2020
Ульяновская городская Дума	24.06.2020	26.06.2020	06.05.2020

Проблем с назначением приведенных в таблице выборов не было. Все они назначены в отведенные законом сроки. Однако стоит отметить небывалую ранее синхронность. Хотя закон предусматривает 11-дневный интервал для назначения выборов, все 27 региональных выборов назначены в течение двух дней – 10 и 11 июня (среда и четверг). Из 22 выборов в региональных центрах 16 были назначены 23 июня (вторник).

Стоит отметить традиционное негативное явление, препятствующее развитию нормальной политической конкуренции, – внесение изменений в законы незадолго до начала избирательной кампании, что, очевидно, создает дополнительные сложности для участников избирательного процесса (в первую очередь оппозиции). Как видно из таблицы 1, из 52 кампаний в 29 (56%) окончательная редакция закона была принята за месяц и менее до начала кампании.

Правда, в этот раз последние изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» были внесены 23 мая 2020 года. И в ряде регионов действительно последняя правка законов была связана с приведением их в соответствие с новеллами федерального законодательства. Однако в некоторых регионах последняя правка была сделана с иными целями. Примером могут служить изменения, внесенные 20 мая 2020 года в закон Иркутской области «О выборах губернатора Иркутской области»: депутаты за три недели до начала избирательной кампании ввели возможность самовыдвижения, однако не учли вступившие в силу три дня спустя новеллы федерального закона, касающиеся сбора подписей избирателей (в том числе за самовыдвиженцев).

2.2. Особенности назначения выборов

В сентябре 2020 года проходят 18 прямых выборов глав российских регионов, и еще в двух главы будут избраны депутатами (Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Итого в 20 регионах начнется новый срок полномочий губернаторов.

В 2020 году должны были завершаться полномочия 24 глав регионов, избранных в 2015 году (21 избирателями и 3 депутатами – ХМАО, ЯНАО, Республика Северная Осетия – Алания), однако из них в 8 главы сменились досрочно в 2016–2019 годах, поэтому первоначально в сентябре 2020 года ожидалось «плановые» выборы лишь в 16 регионах (15 прямых и один депутатами – ХМАО).

Однако к этому списку добавились город Севастополь, Ненецкий АО, Пермский край и Республика Коми.

В Севастополе 11 июля 2019 года вместо ушедшего в отставку Д.В. Овсянникова врио главы региона был назначен Михаил Владимирович Развожаев, 1980 г.р., заместитель министра РФ по делам Северного Кавказа в 2014–2018 годах, в 2008–2014 годах работал на руководящих должностях в администрации Красноярского края, врио главы Республики Хакасия с 3 октября по 15 ноября 2018 года.

21 января 2020 года президент РФ В. Путин назначил министром экономического развития РФ губернатора Пермского края с 6 февраля 2017 года М.Г. Решетникова. Обязанности председателя Правительства Пермского края без Указа Президента были временно возложены на первого вице-преьера О.В. Антипину (распоряжение было подписано М.Г. Решетниковым) и только 6 февраля 2020 года врио губернатора был назначен Дмитрий Николаевич Махонин, 1982 г.р. С 2004 года Д.Н. Махонин работал в Пермском территориальном управлении министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (предшественник ФАС). В 2009 году возглавил управление ФАС по Пермскому краю. В 2013 году переехал в Москву и возглавил управление регулирования ТЭК ФАС.

2 апреля 2020 года, в связи с назначением губернатора Ненецкого АО А.В. Цыбульского врио губернатора Архангельской области, врио губернатора НАО стал уроженец Брянска Юрий Васильевич Бездудный, 1969 г.р. С 1987 года находился на службе в органах госбезопасности, в 2007 году назначен заместителем главы Брянской городской администрации. В 2013–2014 годах был вице-президентом ООО «Интерактивный банк», затем занимал должность заместителя главы администрации Одинцовского района Московской области. С 18 марта 2019 года был заместителем губернатора Ненецкого автономного округа.

Наконец, также 2 апреля 2020 года в связи с отставкой главы Республики Коми С.А. Гапликова новым врио Главы Коми был назначен Владимир Викторович Уйба, 1958 г.р., доктор медицинских наук, профессор, руководитель Федерального медико-биологического агентства России в течение 16 лет (2004–2020), заместитель министра здравоохранения РФ с 22 января по 2 апреля 2020 года. До 2003 года В. Уйба работал в Свердловской области.

Из 16 регионов «плановых» выборов сентября 2020 года (включая ХМАО) федеральный центр, не дожидаясь выборов, с конца 2019 года до апреля 2020 года досрочно произвел 6 назначений (причем в Иркутской области в декабре досрочно ушел в отставку представитель КПРФ С.Г. Левченко, победивший в 2015 во втором туре врио губернатора С.В. Ерощенко). При этом во всех этих случаях выборы 13 сентября 2020 года были плановыми, однако в Иркутской области и Камчатском крае они официально назначены как «досрочные». В связи с этим на основании пункта 5.2 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» не смог выдвинуться в губернаторы Иркутской области С.Г. Левченко. Данный пункт гласит: *«Гражданин РФ, замещавший должность высшего должностного лица... и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами, за исключением случая, предусмотренного пунктом 5.3 настоящей статьи»* (пункт 5.3. говорит о тех, кто ранее был наделен полномочиями высшего должностного лица, осуществлял эти полномочия не менее одного года и получил согласие Президента РФ на участие в новых выборах при досрочной отставке).

12 декабря 2019 года вместо ушедшего в отставку С.Г. Левченко временно исполняющим обязанности губернатора Иркутской области назначен Игорь Иванович Кобзев, 1966 г.р., в 2010–2016 годах начальник Главного управления МЧС России по Воронежской области, в 2016–2017 годах первый зам. начальника Центрального регионального центра МЧС России, в 2017–2018 годах директор департамента кадровой политики МЧС России, 1 мая 2019 года назначен заместителем министра МЧС России – главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору, генерал-лейтенант внутренней службы;

12 декабря 2019 года вместо ушедшего в отставку А.Б. Левинталя врио губернатора Еврейской автономной области назначен Ростислав Эрнстович Гольдштейн, 1969 г.р., депутат Госсовета Коми в 2003–2007 годах, депутат Государственной Думы в 2007–2015 годах, член Совета Федерации от исполнительной власти Еврейской АО с 22 сентября 2015 года по декабрь 2019 года;

29 января 2020 года вместо уволенного за утрату доверия М.В. Игнатьева врио главы Чувашской Республики был назначен депутат Госдумы по списку партии «Справедливая Россия» Олег Алексеевич Николаев;

13 февраля 2020 года врио губернатора Калужской области вместо ушедшего в отставку А.Д. Артамонова назначен Владислав Валерьевич Шапша, 1972 г.р., в 2004–2006 годах исполнительный директор Калужской областной газеты «Знамя», работал председателем и заместителем председателя Территориальной избирательной комиссии г. Обнинска, в 2015–2020 годах глава администрации Обнинска;

2 апреля 2020 года вместо ушедшего в отставку губернатора Архангельской области И.А. Орлова врио губернатора области назначен Александр Витальевич Цыбульский, 1979 г.р., который был врио губернатора, а затем губернатором Ненецкого АО с 28 сентября 2017 года, в 1996–2005 годах служил в Вооружённых силах, с 2006 года работал в департаменте внешнеэкономических отношений Минэкономразвития, в 2008–2010 годах помощник министра регионального развития РФ, в 2010–2011 годах заместитель директора, в 2011–2013 годах директор департамента международных связей и развития приграничного сотрудничества Минрегиона; затем директор департамента координации государственных отраслевых программ Минрегиона; помощник министра экономического развития РФ; в 2014–2017 годах заместитель министра экономического развития РФ;

3 апреля 2020 года вместо ушедшего в отставку В.И. Илюхина врио главы Камчатского края был назначен Владимир Викторович Солодов, 1982 г.р., в 2005–2013 годах занимался преподавательской и научной деятельностью на факультете государственного управления МГУ, возглавлял Центр новых технологий государственного управления; в 2013 году возглавил департамент проектов и практик направления «Молодые профессионалы» АСИ; в 2015–2017 годах зам. полпреда Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе; 26 июня 2018 года назначен и.о., а 18 октября 2018 года – председателем Правительства Республики Саха (Якутия).

В отличие от кампаний 2017–2019 годов сохранили должности до начала избирательной кампании большинство прежних глав – 10 из 16 (ожидалось больше замен, но, вероятно, усилившийся из-за эпидемии социально-экономический кризис мог вызвать опасения дестабилизации управления из-за административных перестановок): Татарстана (Р.Н. Минниханов), Краснодарского края (В.И. Кондратьев), Брянской области (А.В. Богомаз), Костромской области (С.К. Ситников), Ленинградской области (А.Ю. Дрозденко), Пензенской области (И.А. Белозерцев), Ростовской области (В.Ю. Голубев), Смоленской области (А.В. Островский), Тамбовской области (А.В. Никитин), Ханты-Мансийского АО (Н.В. Комарова).

Таким образом, из 18 прямых выборов и 2 выборов глав регионов депутатами осенью 2020 года уже на этапе назначения выборов федеральный центр сам заменил 10 руководителей на новых, временно исполняющих обязанности (то есть уже до выборов обновление составляет 50%). Это существенно меньше, чем в 2017–2019 годах, когда наблюдался пик назначения губернаторов-технократов. В 2019 году еще на этапе назначения выборов обновление охватывало 79%, в 2018 году 73% регионов, где проходили выборы (в 2013 году на этапе назначения выборов ротация составляла 50%, в 2014 году – 39%, в 2015 году – 33%, в 2016 году – 55%, в 2017 году – 70%).

При этом продолжается тренд на назначение губернаторами политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить (в 7 из 10 регионов, где назначены новые временно исполняющие обязанности, ими стали фактические «варяги»).

Довыборы в Госдуму проходят по четырем округам: Нижнекамский округ № 28 в Татарстане (гибель депутата от «Единой России» А.Н. Хайруллина), Сеймский округ № 110 в Курской области (выдвиженец «Единой России» В.Н. Карамышев стал главой города Курска), Лермонтовский округ № 147 в Пензенской области (выдвиженец «Справедливой России» Л.Л. Левин назначен заместителем руководителя аппарата Правительства РФ), Ярославский округ № 194 в Ярославской области (депутат от «Единой России» А.С. Грибов назначен заместителем руководителя аппарата Правительства РФ).

2.3. Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков

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

В региональных законах обычно устанавливаются сроки начала и окончания выдвижения кандидатов и партийных списков (которые в большинстве случаев для обеих категорий одинаковые), а также сроки представления документов для регистрации. Эти сроки сведены в таблице 2. В законах данные сроки могут быть привязаны либо к дате начала избирательной кампании (дате публикации решения о назначении выборов), либо к дате голосования. Довольно часто начало выдвижения

привязано к дате начала кампании, а сроки представления документов для регистрации – к дате голосования. В этом случае реальный период выдвижения зависит не только от норм закона, но и от даты публикации решения о назначении выборов.

Таблица 2. Сроки выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков

Регион или город	Сроки выдвижения	Сроки представления документов для регистрации	Окончание периода регистрации
<i>Выборы глав субъектов РФ</i>			
Республика Коми	с 11.06.2020 (избират. объединен.), с 24.06.2020 (кандидат) по 19.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Республика Татарстан	с 13.06.2020 по 12.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Чувашская Республика	с 24.06.2020 по 24.07.2020	с 14.07.2020 по 24.07.2020	02.08.2020
Камчатский край	с 14.06.2020 по 03.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Краснодарский край	с 15.06.2020 по 05.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Пермский край	с 15.06.2020 по 05.07.2020	с 24.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Архангельская область	с 11.06.2020 по 06.07.2020	с 24.06.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Брянская область	с 17.06.2020 по 06.07.2020	с 07.07.2020 по 17.07.2020	26.07.2020
Иркутская область	с 10.06.2020 по 29.06.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Калужская область	с 15.06.2020 по 04.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Костромская область	с 10.06.2020 по 29.06.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Ленинградская область	с 12.06.2020 по 02.07.2020	с 20.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020

Пензенская область	с 11.06.2020 по 19.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Ростовская область	с 01.07.2020 по 31.07.2020	с 24.07.2020 по 31.07.2020	09.08.2020
Смоленская область	с 16.06.2020 по 05.07.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Тамбовская область	с 16.06.2020 по 11.07.2020	с 12.07.2020 по 16.07.2020	25.07.2020
Севастополь	с 10.06.2020 по 10.07.2020	с 11.07.2020 по 20.07.2020	29.07.2020
Еврейская авт. область	с 11.06.2020 по 30.06.2020	с 19.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
<i>Выборы законодательных органов субъектов РФ</i>			
Республика Коми	с 24.06.2020 по 29.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Белгородская область	с 29.06.2020 по 03.08.2020	с 29.06.2020 по 03.08.2020	13.08.2020
Воронежская область	с 12.06.2020 по 24.07.2020	с 12.06.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Калужская область	с 29.06.2020	до 31.07.2020	09.08.2020
Костромская область	с 29.06.2020 по 02.08.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Курганская область	с 12.06.2020 по 11.07.2020	с 12.07.2020 по 21.07.2020	30.07.2020
Магаданская область	с 15.06.2020 по 14.07.2020	с 29.06.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Новосибирская область	с 16.06.2020 по 22.07.2020	до 22.07.2020	31.07.2020
Рязанская область	с 12.06.2020 по 16.07.2020	с 09.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
Челябинская область	с 15.06.2020 по 05.07.2020	с 06.07.2020 по 15.07.2020	24.07.2020
Ямало-Ненецкий АО	с 14.06.2020 по 13.07.2020	с 09.07.2020 по 29.07.2020	07.08.2020
<i>Выборы представительных органов региональных центров</i>			

Сыктывкар	с 04.07.2020 по 03.08.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Казань	с 20.06.2020 по 19.07.2020	с 14.07.2020 по 03.08.2020	12.08.2020
Ижевск	с 04.07.2020 по 03.08.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Чебоксары	с 26.06.2020 по 03.08.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Краснодар	с 20.06.2020 по 29.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Астрахань	с 27.06.2020 по 27.07.2020	до 27.07.2020	05.08.2020
Владимир	с 29.06.2020 по 29.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Воронеж	с 20.06.2020 по 24.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Иваново	с 29.06.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Калуга	с 26.06.2020 по 19.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Кострома	с 09.07.2020 по 02.08.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Липецк	с 26.06.2020 по 26.07.2020	до 03.08.2020	12.08.2020
Магадан	с 19.06.2020 по 24.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Нижний Новгород	с 09.07.2020 по 29.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Новосибирск	с 26.06.2020 по 22.07.2020	до 22.07.2020	31.07.2020
Оренбург	с 25.06.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Орёл	с 26.06.2020 по 20.07.2020	до 29.07.2020	09.08.2020
Ростов-на-Дону	с 11.07.2020 по 31.07.2020	до 31.07.2020	09.08.2020

Смоленск	с 27.06.2020 по 29.07.2020	до 29.07.2020	07.08.2020
Тамбов	с 25.06.2020 по 15.07.2020	с 21.07.2020 по 30.07.2020	08.08.2020
Томск	с 04.07.2020 по 31.07.2020 (единый округ); с 14.07.2020 по 04.08.2020 (одномандатный округ)	до 03.08.2020 (единый округ); до 04.08.2020 (одномандатный округ)	12.08.2020 (единый округ); 13.08.2020 (одномандатный округ)
Ульяновск	с 26.06.2020 по 26.07.2020	до 31.07.2020	09.08.2020

Начинать выдвижение кандидатов чаще всего разрешается либо со дня публикации решения о назначении выборов, либо со следующего дня. Однако в некоторых законах **начало выдвижения неоправданно отодвинуто по срокам**. Так выдвижение кандидатов и/или списков на выборах главы Чувашской Республики могло начинаться только через 12 дней после публикации решения о назначении выборов, на выборах Госсовета Республики Коми и городской Думы Нижнего Новгорода – через 13 дней, на выборах Законодательного Собрания Калужской области – через 14 дней, Думы города Костромы – через 16 дней, Ростовской-на-Дону городской Думы – через 17 дней, Белгородской областной Думы – через 18 дней, Костромской областной Думы (а также кандидатов на выборах Думы города Томска) – через 19 дней, губернатора Ростовской области – через 20 дней. **В результате кандидаты и партии не могли осуществлять выдвижение в течение двух–трех недель после объявления выборов.** Фактически период избирательной кампании искусственно сокращен, поскольку до начала выдвижения кандидатов и списков кампания по сути не идет. При этом период сбора подписей сдвигается с июня на июль, когда уже начинаются массовые отпуска.

В некоторых случаях искусственно отодвигается срок представления документов о выдвижении. Так в законе Республики Коми о выборах главы региона осуществлять выдвижение разрешено после официального опубликования решения о назначении выборов (в данной кампании с 11 июня), но заявление выдвинутого лица о согласии баллотироваться могло быть подано в Избирательную комиссию Республики Коми не ранее чем за 80 дней до дня голосования, то есть не ранее 24 июня.

Во многих законах срок окончания выдвижения совпадает с крайним сроком подачи документов на регистрацию. Главным исключением здесь являются губернаторские выборы, где период выдвижения не включает сбор подписей муниципальных депутатов. Для некоторых выборов в ряде законов установлен разрыв между сроком окончания выдвижения и крайним сроком подачи документов на регистрацию в несколько дней (например, пятидневный разрыв в Воронежской и Ульяновской областях) – и такой разрыв можно считать разумным. Однако **в ряде**

регионов разрыв между этими сроками превышает две недели (15 дней на выборах горсоветов Казани и Тамбова, а также Магаданской областной Думы, 16 дней на выборах Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого АО), что вряд ли оправдано, особенно учитывая, что многим партиям и кандидатам не надо собирать подписи.

Если же оценивать срок от начала выдвижения до представления документов на регистрацию, то среди выборов глав регионов наиболее жесткие сроки (30 дней) установлены в Чувашской Республике, Брянской, Ростовской и Тамбовской областях. Среди выборов региональных парламентов наиболее жесткий срок (30 дней) в Челябинской области, среди муниципальных выборов – в Нижнем Новгороде и Ростове-на-Дону (20 дней).

3. Правовые параметры предстоящих 13 сентября 2020 года выборов

3.1. Правовые параметры выборов глав регионов

В 16 регионах (Республика Татарстан, Чувашская Республика, Камчатский, Краснодарский и Пермский края, Архангельская, Иркутская, Калужская, Костромская, Ленинградская, Пензенская, Ростовская, Смоленская и Тамбовская области, Севастополь, Еврейская автономная область) губернаторские выборы проходят второй раз с момента их возвращения в 2012 году, в двух (Республика Коми и Брянская область) – третий раз. Предыдущие выборы прошли в Республике Татарстан, Чувашской Республике, Камчатском и Краснодарском краях, Архангельской, Брянской, Иркутской, Калужской, Костромской, Ленинградской, Пензенской, Ростовской, Смоленской, Тамбовской областях и Еврейской автономной области в 2015 году, в Республике Коми – в 2016 году, в Пермском крае и Севастополе – в 2017 году.

Как отмечалось в разделе 1, неоднократно предпринимались попытки изменить правила регистрации кандидатов на губернаторских выборах – это в первую очередь касалось смягчения муниципального фильтра. Кроме того, предлагалось императивно в федеральном законе закрепить право на самовыдвижение. Однако все попытки изменить федеральное законодательство в этой части провалились, и федеральные правила проведения губернаторских выборов остаются такими же, какими они были сформированы в 2012 году.

На уровне региональных законов произошли некоторые изменения. В частности, в пяти регионах (Республика Коми, Чувашская Республика, Камчатский край, Пермский край, Иркутская область) было допущено самовыдвижение (см. таблицу 3). Ранее (за весь период 2012–2018 годов) самовыдвижение допускалось только в пяти регионах (Кемеровская, Кировская, Омская, Тульская области и Москва), плюс оно было допущено в Приморском крае перед повторными выборами декабря 2018 года. Перед

выборами 2019 года право на самовыдвижение появилось еще в семи регионах (Забайкальский край, Астраханская, Курганская, Мурманская, Сахалинская, Челябинская области и Санкт-Петербург). Таким образом, возможность самовыдвижения на губернаторских выборах пока остается скорее исключением, чем правилом.

Почти везде (за исключением Кемеровской и Мурманской областей) появление права на самовыдвижение было связано с желанием действующего главы (или врио главы) идти на выборы самовыдвиженцем. Не стала исключением и данная кампания: во всех пяти регионах, где закон допустил самовыдвижение, врио глав воспользовались этим правом. Все решения о допуске самовыдвижения были приняты в последние месяцы перед началом кампании: в Чувашской Республике законом от 2 марта 2020 года, в Пермском крае – от 22 апреля 2020 года, в Камчатском крае – от 28 апреля 2020 года, в Республике Коми – от 9 мая 2020 года, в Иркутской области – от 20 мая 2020 года.

Таблица 3. Основные параметры прямых выборов глав регионов

Регион	Само-выдвижение	«Муниципальный фильтр»					«Потолок» избирательного фонда, млн. руб.
		доля подписей всех депутатов и глав	число подписей всех депутатов и глав	доля подписей верхнего уровня	число подписей верхнего уровня	¼ муниципальных образований верхнего уровня	
Республика Коми	есть	10%	180	10%	40	15	50
Республика Татарстан	нет	5%	387	5%	96	34	100
Чувашская Республика	есть	7%	263	10%	55	20	100
Камчатский край	есть	10%	58	10%	25	11	25
Краснодарский край	нет	10%	776	10%	123	33	100
Пермский край	есть	6%	102	6%	50	35	99,9521

Архангельская область	нет	8%	189	8%	43	21	100
Брянская область	нет	7%	215	7%	51	24	50
Иркутская область	есть	5%	252	5%	40	32	120
Калужская область	нет	5%	132	5%	25	20	40
Костромская область	нет	8%	114	8%	45	22	100
Ленинградская область	нет	7%	155	10%	44	14	70
Пензенская область	нет	8%	253	8%	42	23	150
Ростовская область	нет	5%	228	5%	60	42	200
Смоленская область	нет	7%	140	7%	31	21	50
Тамбовская область	нет	7%	183	7%	48	23	50
Севастополь	нет	10%	9	–	–	8	100
Еврейская автономная область	нет	7%	27	7%	7	5	5

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

Требуемая доля подписей избирателей в Чувашской Республике и Иркутской области составляет 0,5%, в Республике Коми и Пермском крае – 1%, а в Камчатском крае – 2%. В Чувашской Республике и Пермском крае законы разрешают **собирать подписи через портал Госуслуг**. В обоих регионах количество подписей избирателей, которое может быть собрано с использованием указанной системы, составляет не более 25% от количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата.

Что касается подписей депутатов (т.е. муниципального фильтра), то фильтр этот почти везде, кроме городов федерального значения (в данной кампании это Севастополь), а также в регионах без поселений (в данной кампании таких нет), «трехслойный», то есть:

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

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

Как отмечалось в разделе 1, «Единая Россия» и Администрация Президента РФ в феврале 2019 года согласились снизить размер муниципального фильтра до 5% для общего числа подписей и до 7% для муниципальных образований верхнего уровня или внутригородских муниципальных образований. Однако в федеральном законодательстве эти предложения не были реализованы. В то же время была надежда, что данное снижение будет реализовано хотя бы частично в региональных законах. В 2019 году председатель ЦИК России Э.А. Памфилова даже специально обращалась к руководителям законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, где в тот год были намечены выборы глав регионов.

Однако тогда это обращение не возымело действие. В этом году уже вопрос даже не ставился. Как видно из таблицы 3, фильтр на уровне 5% действует только в четырех регионах из 18 (Республика Татарстан, Иркутская, Калужская и Ростовская области), а в четырех регионах (Республика Коми, Камчатский край, Краснодарский край и Севастополь) фильтр установлен на максимально возможном уровне. Кроме того, в двух регионах (Чувашская Республика и Ленинградская область) требуется 10% от числа депутатов и глав муниципальных образований верхнего уровня. При этом в Краснодарском крае с огромным населением и большим числом муниципальных образований требование 10% приводит и к явно чрезмерному абсолютному числу подписей – 776 подписей всех депутатов и 123 подписи депутатов верхнего уровня.

Как показал анализ, ни в одном из регионов параметры муниципального фильтра не изменились с прошлых выборов. Что касается абсолютного числа подписей, то число подписей депутатов верхнего уровня изменилось мало, а общее число подписей в ряде регионов существенно снизилось, что свидетельствует о сокращении депутатского корпуса: в Чувашской Республике с 287 до 263, в Пермском крае с 234 до 102, в Архангельской области с 220 до 189, в Брянской области с 239 до 215, в Костромской области со 159 до 114, в Ростовской области с 257 до 228, в Смоленской области с 221 до 140, в Тамбовской области с 221 до 183, в Севастополе с 12 до 9.

Предельный размер расходов средств избирательного фонда в расчете на одного избирателя варьируется в широких пределах (см. рис. 1). Самым высоким (315 руб.) этот показатель оказался в Севастополе. Самый низкий показатель в Краснодарском крае (23,9 руб. на избирателя).

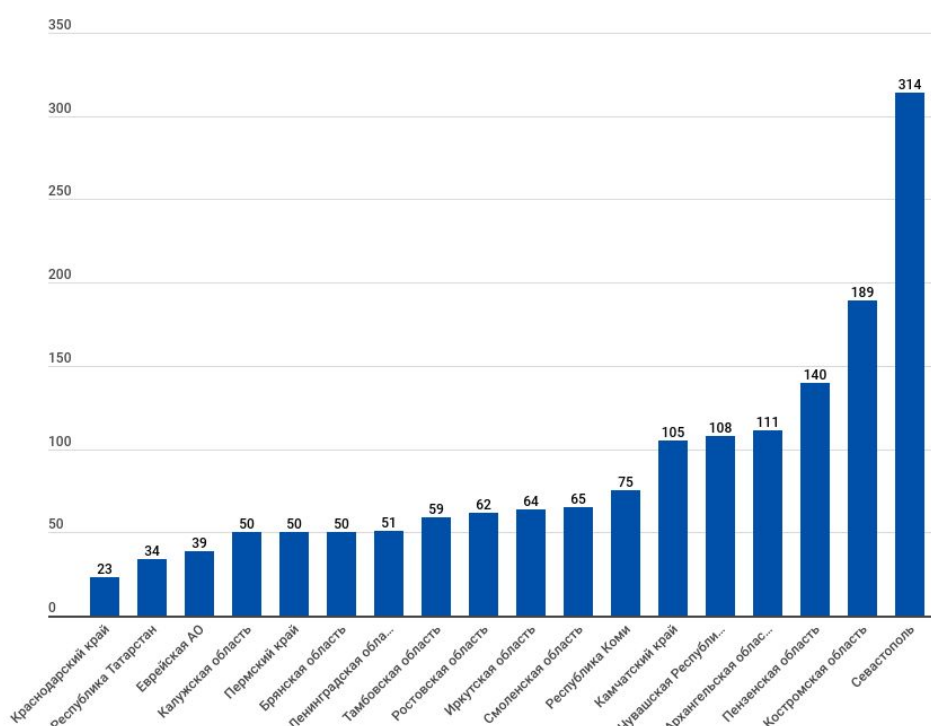


Рис. 1. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах глав регионов, руб.

По сравнению с предыдущими выборами «потолок» избирательного фонда вырос в Республике Татарстан, Чувашской Республике, Краснодарском крае (где он в 2015 году был совсем низким), Архангельской, Иркутской, Костромской, Пензенской и Тамбовской областях. В остальных регионах он остался неизменным.

3.2. Правовые параметры выборов региональных парламентов

Выборы региональных парламентов во всех 11 регионах являются очередными, то есть назначенными в связи с истечением сроков полномочий соответствующих законодательных органов. Предыдущие выборы в них проходили 13 сентября 2015 года.

Во всех регионах, как и в 2015 году, применяется смешанная система (см. таблицу 4). При этом в 10 регионах соотношение мажоритарной и пропорциональной частей сохранилось в прежних пропорциях (в Рязанской области общее число депутатов увеличилось с 36 до 40, и каждая составляющая выросла с 18 до 20), и только в Костромской области, где в 2015 году было равное соотношение (18:18), число мажоритарных мандатов было увеличено, а списочных – сокращено (и общее число депутатов уменьшилось на единицу).

Таблица 4. Основные параметры избирательной системы на выборах региональных парламентов

Регион	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Республика Коми	30 = 15 + 15	Имперали
Белгородская область	50 = 25 + 25	Тюменский
Воронежская область	56 = 28 + 28	Тюменский
Калужская область	40 = 20 + 20	Тюменский
Костромская область	35 = 10 + 25	Имперали
Курганская область	34 = 17 + 17	Имперали
Магаданская область	21 = 11 + 10	Тюменский
Новосибирская область	76 = 38 + 38	Тюменский
Рязанская область	40 = 20 + 20	Тюменский
Челябинская область	60 = 30 + 30	Тюменский
Ямало-Ненецкий автономный округ	22 = 11 + 11	Тюменский

Напомним, что осенью 2013 года был принят так называемый «закон Клишаса», разрешивший во всех регионах, кроме городов федерального значения, снижать долю пропорциональной составляющей до 25%. В городах федерального значения (а также

на муниципальных выборах) было разрешено использовать полностью мажоритарную систему.

Закон этот был принят в условиях снижения популярности «Единой России» и был нацелен на сохранение ее доминирования в региональных и муниципальных представительных органах в этих условиях, поскольку мажоритарная составляющая для нее более благоприятна. Однако после украинских событий 2014 года популярность «партии власти» вновь выросла, одновременно между партией власти и партиями парламентской оппозиции сформировался так называемый «посткрымский консенсус». В результате «закон Клишаса» до 2019 года, как правило, не затрагивал выборы региональных парламентов (в отличие от муниципальных выборов). Единственное исключение – Москва, перешедшая в 2014 году на полностью мажоритарную систему. Однако в регионах, помимо Москвы, в период 2014–2018 годов нигде доля пропорциональной составляющей не была резко снижена, лишь в двух регионах «законом Клишаса» воспользовались, чтобы сделать число депутатов, избираемых по пропорциональной системе, на единицу меньше числа одномандатных округов.

В 2019 году сразу в четырех регионах (республики Алтай и Марий Эл, Хабаровский край и Тульская область) доля пропорциональной составляющей была снижена до трети или четверти. Однако в Хабаровском крае это ударило по «Единой России», которая по результатам выборов получила только 2 мандата из 36. В этот раз пропорциональная составляющая была снижена только в одном регионе, Костромской области – до 29%.

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

Что касается методики распределения мандатов, то почти повсеместный переход на методы делителей произошел еще в прошлом цикле. В этой кампании наиболее простой и справедливый метод Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков) не используется ни в одном регионе. В 8 регионах выбрали «тюменский метод», который заключается в том, что сначала каждому списку, допущенному к распределению мандатов, предоставляется один мандат, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Имперали. Этот метод таким образом гарантирует получение каждым списком, преодолевшим заградительный барьер, не менее одного мандата. При этом он часто (хотя и не всегда) дает преимущество партии-лидеру по сравнению с методом Хэйра-Нимейера.

В трех регионах оставлен метод делителей Имперали, который, как уже доказано, не может считаться методом пропорционального распределения мандатов – он дает явные преимущества партии-лидеру. Известно, что метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получает по результатам распределения ни одного мандата. Расчет показывает, что

такое возможно при числе распределяемых мандатов менее 37. Иными словами, это касается всех трех регионов. И, во избежание нарушения требования Федерального закона, в законе этих регионов предусмотрена коррекция для ситуации, когда партия, преодолевшая заградительный барьер, не получает ни одного мандата. При этом используются два разных метода коррекции.

В законе Курганской области метод коррекции описан следующим образом: *«Числа депутатских мандатов, причитающиеся спискам кандидатов, получившим в соответствии с пунктами 2 и 3 настоящей статьи наибольшее и последующие в порядке убывания числа мандатов (но более одного мандата), уменьшаются соответственно на один мандат. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей. Указанное уменьшение числа мандатов производится до тех пор, пока число высвобождающихся мандатов не будет соответствовать количеству списков кандидатов, допущенных к распределению мандатов, но не получивших мандатов. Высвободившиеся мандаты по одному передаются спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившим депутатских мандатов».* Аналогичная норма, но в более кратком изложении, содержится в Избирательном кодексе Костромской области. Иными словами, списку, которому по методу Империи не досталось мандатов, передается мандат от партии-лидера, что в данном случае выглядит вполне справедливым.

В законе «О выборах и референдумах в Республике Коми» предусмотрено, что спискам, допущенным к распределению мандатов, но не получившим мандатов, *«передается по 1 депутатскому мандату от списков кандидатов, получивших более 1 депутатского мандата, начиная со списка кандидатов, получившего меньшее число голосов избирателей».* Иными словами, в Коми поступили хитрее и явно более несправедливо. Если в Курганской и Костромской областях (как и во многих других регионах) в такой ситуации приходится жертвовать мандатом «Единой России», полученным с нарушением принципа пропорциональности, и распределение мандатов в результате становится более справедливым, то в Коми предполагают в этом случае пожертвовать мандатом партии, которой, скорее всего, достались лишь два мандата. В результате распределение еще больше отдалится от пропорционального.

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

Таблица 5. Разделение партийных списков на территориальные группы

Регион	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Республика Коми	8–15	1–3	3–5	25	78
Белгородская область	6–12	1–3	3–5	19	63
Воронежская область	14–28	1–3	не менее 3	43	87
Калужская область	10–20	1–3	4–6	41	123
Костромская область	3–5	–	3–5	10	25
Курганская область	9–17	–	3–10	27	170
Магаданская область	6–10	1–3	3–6	19	63
Новосибирская область	19–38	1–3	2–4	39	155
Рязанская область	15–20	1–3	3–4	46	83
Челябинская область	15–30	1–3	2–4	31	120
Ямало-Ненецкий АО	6–11	–	3–5	18	55

Как видно из таблицы, разбиение партийных списков на территориальные группы предусмотрено во всех 11 регионах.

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.

Необходимо отметить, что в большинстве регионов выбран наиболее жесткий его вариант: группы привязаны к конкретным одномандатным округам, и их запрещено объединять. Иными словами, списки должны разбиваться на большое число групп. Наш анализ показывает, что **такие жесткие правила разбиения приводят к эффекту, противоположному тому, который декларируется: территориальное представительство искажается — одни территории получают избыток мандатов, другие же мандатов не получают.** Увеличивается и чувствительность результатов выборов (то есть состава депутатского корпуса) к ошибкам при подсчете голосов и фальсификациям. В результате стимулируется не столько борьба кандидатов, сколько борьба административных ресурсов территорий. Именно поэтому эксперты неоднократно выступали за **создание внутри списков небольшого числа крупных групп, границы**

которых включали бы разные муниципальные образования, что снижало бы роль манипуляций и риски неравномерной представленности территорий.

Исключениями из этой сверхжесткой схемы являются четыре региона. В Республике Коми и Новосибирской области законы разрешают объединять в одну группу территории двух граничащих между собой одномандатных округов, что позволяет партиям разбивать список на не столь большое число групп, но при этом группы могут охватывать всю территорию региона. Кроме того, партии могут самостоятельно выбирать пары округов, удобные для них.

В Белгородской области, где как по одномандатным округам, так и по партийным спискам избираются по 25 депутатов, для формирования групп территория области должна быть разделена на 12 частей, которые должны быть примерно равны по числу зарегистрированных избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10% (для того чтобы не разрезать муниципальные образования, отклонение может быть увеличено до 20%). В результате областной избирательной комиссии пришлось один одномандатный округ разделить между двумя частями. Остальные части образованы из двух одномандатных округов.

В Костромской области, где число списочных мандатов сокращено до 10, а число одномандатных округов увеличено до 25, решено разделить территорию на 5 частей – по 5 одномандатных округов в каждой. Здесь, как и в Белгородской области, схема жесткая: избирательное объединение вправе выбрать любые из частей, но не вправе объединять либо разъединять их.

Ранее редкостью были случаи, когда списки требовалось полностью разбить на территориальные группы – без общерегиональной части. В нынешней кампании такое решение приняли сразу в трех регионах – Костромской, Курганской областях и Ямало-Ненецком АО. Общерегиональная часть, с одной стороны, позволяет избраться лидеру регионального отделения партии, что важно для оппозиционных партий; с другой стороны, она стимулирует технологию «паровозов». Однако там, где у «Единой России» нет явных «паровозов», у нее возникает соблазн установить правила, невыгодные оппозиции.

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. Стоит отметить, что в большинстве регионов **минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу** (исключениями являются Костромская область, где эти числа равны, и Белгородская область, где минимальное число кандидатов меньше). В наибольшей степени здесь отличились законодатели Калужской и Рязанской областей, заставившие партии включать в список в 2,1 и 2,3 раза больше кандидатов, чем распределяется мандатов (за счет требования включать в каждую группу не менее трех или четырех кандидатов). В реальности отношение еще выше, поскольку серьезные партии стремятся разбить список на максимальное число групп, чтобы охватить все территории; таким образом, в Калужской области им придется включать в

список в четыре раза больше кандидатов, чем замещается мандатов. Такие жесткие нормы вынуждают партии включать в список большое число кандидатов, заведомо не имеющих шансов на избрание и потому не сильно заинтересованных в успехе на выборах; при этом существенно возрастает нагрузка на партию и ее аппарат (как организационная, так и финансовая). Можно сказать, что требования по выдвижению партиями чрезмерного числа кандидатов по сути являются одной из разновидностей финансово-организационного барьера.

В отношении предельных размеров избирательных фондов заметно разнообразие (см. таблицу 6). Предельный размер для партий в пересчете на одного избирателя варьируется от 16,3 руб. в Белгородской области до 287 руб. в Калужской области, а средний предельный размер для кандидата по мажоритарному округу в пересчете на одного избирателя – от 30,5 руб. в Белгородской области до 583 руб. в Магаданской области (см. рис. 2 и 3).

Таблица 6. Предельные размеры избирательных фондов

Регион	Число избирателей на 01.01.2019	Число одномандатных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Республика Коми	661 474	15	60	10
Белгородская область	1 229 024	25	20	1,5
Воронежская область	1 851 548	28	92,5	3,3
Калужская область	800 325	20	230	10
Костромская область	526 558	25	60	5
Курганская область	695 038	17	50	4
Магаданская область	102 830	10	22	6
Новосибирская область	2 150 372	38	200	7
Рязанская область	908 154	20	60	7
Челябинская область	2 618 317	30	90	6
Ямало-Ненецкий автономный округ	360 891	11	50	5

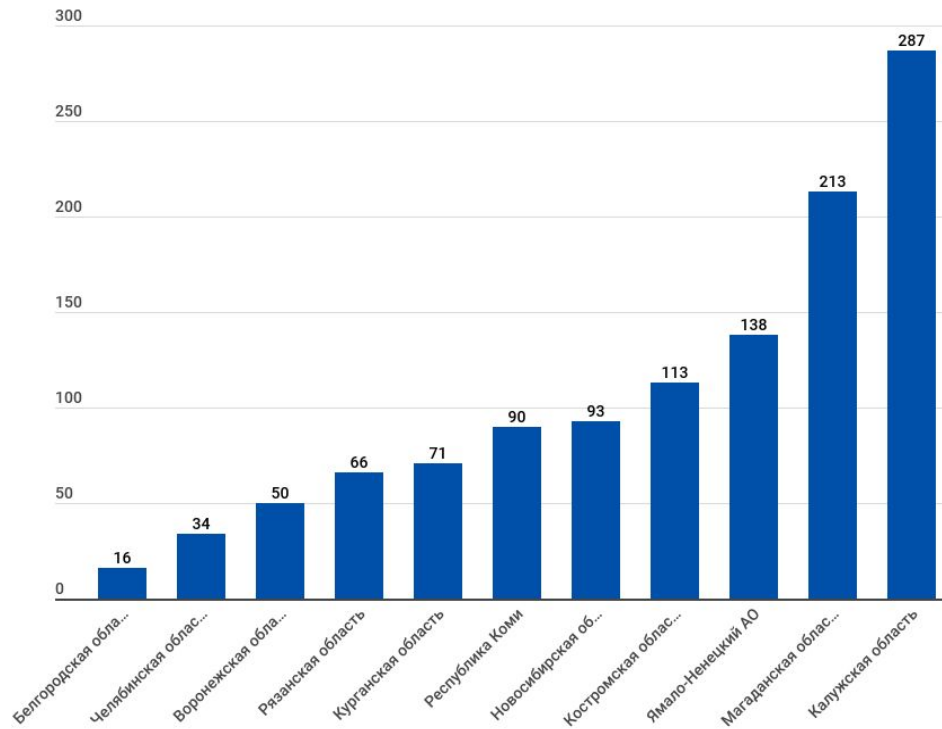


Рис. 2. Предельный размер расходования средств избирательного фонда партии в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

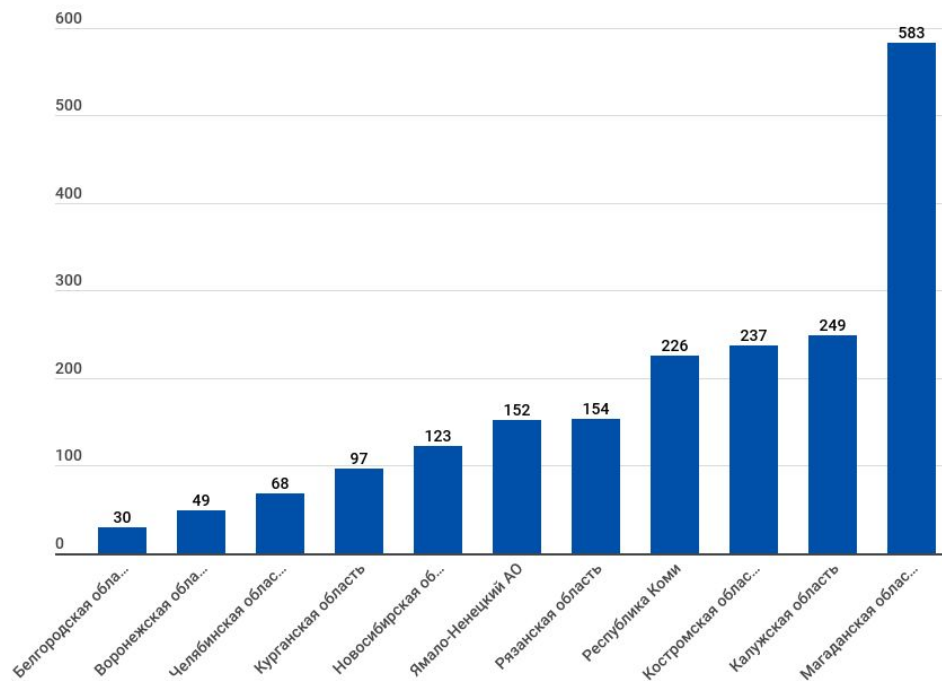


Рис. 3. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах региональных парламентов, руб.

В девяти регионах «потолок» фонда в расчете на одного избирателя для кандидата выше, чем для партии. В Воронежской области они одинаковы, в Калужской области «потолок» для партии выше.

Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах региональных парламентов имеют четыре парламентские партии.

Кроме того, в отдельных субъектах РФ льготу на выборах региональных парламентов имеют три категории партий:

- 1) набравшие не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах;
- 2) списки которых по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного региона были допущены к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном случае;
- 3) списки которых на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного региона в сумме получили не менее 0,5% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории региона.

В данной кампании в четырех регионах (Курганская, Рязанская, Челябинская области и ЯНАО) льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных регионах льготу имеют от 5 до 7 партий (см. таблицу 7).

Таблица 7. Партии, имеющие льготы в отдельных регионах

Регион	Число льготников	Партии, имеющие льготы (помимо парламентских)
Республика Коми	6	«Коммунисты России», «Родина»
Белгородская область	7	«Патриоты России», РППСС, Казачья партия РФ
Воронежская область	5	«Родина»
Калужская область	5	«Коммунисты России»
Костромская область	6	РОДП «Яблоко», «Коммунисты России»
Курганская область	4	—
Магаданская область	5	РППСС
Новосибирская область	5	«Родина»
Рязанская область	4	—
Челябинская область	4	—
Ямало-Ненецкий АО	4	—

В Челябинской области закон разрешил собирать подписи избирателей через портал Госуслуг. Количество подписей избирателей, которое может быть собрано с использованием указанной системы, должно составлять не более 50% от количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов.

3.3. Правовые параметры муниципальных выборов

Прямых выборов мэров региональных центров в этой кампании нет. В 2014–2015 годах, после того, как Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», были резко расширены возможности региональной власти устанавливать структуру и порядок избрания муниципальных органов власти без их согласия, произошла массовая принудительная отмена прямых выборов мэров региональных центров.

Выборы представительных органов региональных центров проходят в тех же городах, что и в 2015 году (22 города).

Как уже отмечалось выше, осенью 2013 года был принят «закон Клишаса», отменивший введенное весной 2011 года требование об обязательной пропорциональной составляющей на выборах в крупных городских округах и муниципальных районах. И в 2014 году только в 6 из 20 региональных центров применялась смешанная система, сокращение ее применения стало существенным ударом по возможностям политических партий (в первую очередь, парламентских – КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», но также и всех остальных). В 2015 году в условиях «посткрымского консенсуса», власти вновь пошли навстречу парламентской оппозиции, сократив применение «закона Клишаса» (при этом ранее были лишены льгот при регистрации большинство непарламентских партий). В результате, в последующие годы (2015–2018) полностью мажоритарная система не использовалась ни в одном из региональных центров, и ее вернули даже ранее отменившие или собиравшиеся отменить региональные центры (Новосибирск, Нижний Новгород и др.).

Теперь, в условиях начавшегося в 2018 году нового электорального подъема представителей альтернативных «Единой России» политических партий, тенденция к возврату полностью мажоритарной системы стала более сильной. В 2019 году она действовала в 13 региональных центрах из 21. В этой кампании на полностью мажоритарную систему перешли 8 региональных центров (Астрахань, Владимир, Кострома, Липецк, Магадан, Нижний Новгород, Новосибирск, Ульяновск), но в 14 сохранилась смешанная система (см. таблицу 8). При этом в пяти из них (Сыктывкар, Казань, Чебоксары, Оренбург, Тамбов) соотношение списочной и мажоритарной частей осталось равным или примерно равным, а в девяти мажоритарная часть преобладает.

При этом в Краснодаре, Воронеже, Калуге, Орле, Ростове-на-Дону, Смоленске и Томске и в 2015 году соотношение было в пользу мажоритарной части (в Краснодаре оно было 12:36, а стало 13:39, в остальных шести городах осталось прежним), а в Ижевске и Иваново тогда было равное соотношение (соответственно 21:21 и 15:15), а теперь стало неравным (в Ижевске одновременно сокращено общее число депутатов с 42 до 35).

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

Город	Общее число депутатов = избираемых по пропорциональной + мажоритарной системам	Метод распределения мандатов
Сыктывкар	30 = 15 + 15	Имперали
Казань	50 = 25 + 25	Хэйра-Нимейера
Ижевск	35 = 10 + 25	Имперали
Чебоксары	43 = 22 + 21	Имперали
Краснодар	52 = 13 + 39	Имперали
Астрахань	36 = 0 + 36	—
Владимир	25 = 0 + 25	—
Воронеж	36 = 12 + 24	Тюменский
Иваново	30 = 10 + 20	Имперали
Калуга	35 = 10 + 25	Тюменский
Кострома	33 = 0 + 33	—
Липецк	36 = 0 + 36	—
Магадан	21 = 0 + 21	—
Нижний Новгород	35 = 0 + 35	—
Новосибирск	50 = 0 + 50	—
Оренбург	40 = 20 + 20	Тюменский
Орёл	38 = 10 + 28	Тюменский
Ростов-на-Дону	40 = 10 + 30	Имперали
Смоленск	30 = 10 + 20	Тюменский

Тамбов	$36 = 18 + 18$	Тюменский
Томск	$37 = 10 + 27$	Тюменский
Ульяновск	$40 = 0 + 40$	—

Из восьми региональных центров, перешедших на полностью мажоритарную систему, в трех (Астрахань, Новосибирск, Ульяновск) сохранилось прежнее число депутатов, а в остальных оно сокращено: во Владимире с 35 до 25, в Костроме с 38 до 33, в Липецке с 48 до 36, в Магадане с 28 до 21, в Нижнем Новгороде с 47 до 35. Таким образом, в Нижнем Новгороде средняя норма представительства подскочила до 29 тыс. избирателей на одного депутата, что для муниципального уровня, вероятно, является рекордом.

Также на полностью мажоритарную систему вернулось большинство крупных городов, не являющихся региональными центрами. Как отмечалось в подразделе 2.1, из 38 городских округов с числом избирателей более 50 тыс., где 13 сентября должны пройти выборы представительных органов, полностью мажоритарная система используется в 31.

Во всех обсуждаемых городах используются одномандатные округа.

В 2014 году федеральный закон установил максимальную величину заградительного барьера на муниципальных выборах на уровне 5%. Это привело к тому, что почти повсеместно барьер установлен на этом максимально возможном уровне, в том числе и в тех 14 региональных центрах, где в данной кампании используется пропорциональная система.

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

Как отмечалось в предыдущем подразделе, метод делителей Имперали может приводить к тому, что партия, получившая более 5% голосов, не получает по результатам распределения ни одного мандата, и такая ситуация противоречит требованию Федерального закона. Поэтому законы соответствующих шести регионов предусматривают коррекцию для такой ситуации. При этом используются три разных метода коррекции.

В законах Удмуртской Республики, Ивановской и Ростовской областей метод коррекции следующий. На один уменьшается число депутатских мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками кандидатов, получившими более одного депутатского мандата, а освободившиеся мандаты передаются спискам кандидатов, допущенным к участию в распределении депутатских мандатов, но не получившим депутатских мандатов. Если два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который

было подано меньшее число голосов избирателей. Это по сути коррекция за счет лидера, которую можно считать вполне справедливой, поскольку метод Имперали дает лидеру явные преимущества.

В законе Республики Коми подход противоположный: спискам кандидатов, допущенным к распределению мандатов и не получившим ни одного депутатского мандата, передается по одному депутатскому мандату от списков кандидатов, получивших более одного депутатского мандата, начиная со списка кандидатов, получившего меньшее число голосов избирателей. Иными словами, это коррекция за счет аутсайдера, которая может приводить к еще большему искажению пропорции при распределении мандатов.

Третий метод предусмотрен в Чувашской Республике и Краснодарским краем. В законе Чувашской Республики сказано: *«Если в результате распределения депутатских мандатов список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, не получает ни одного депутатского мандата, то этому списку кандидатов передается последний подлежащий распределению депутатский мандат»*. Эта норма понятна только тому, кто знает другие алгоритмы реализации методов делителей. Дело в том, что в российских законах (в том числе и чувашском) не предусмотрена последовательная передача мандатов спискам кандидатов и никак не определено понятие «последний подлежащий распределению депутатский мандат».

В законе Краснодарского края тот же метод изложен более корректно, но и более длинно (чтобы его понять, нужно очень внимательно вчитываться): *«В случае, если в результате распределения депутатских мандатов между муниципальными 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 муниципальных списков кандидатов, то такому муниципальному списку кандидатов (таким муниципальным 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 муниципальному списку кандидатов (таким муниципальным спискам кандидатов). При этом данная процедура проводится без учета частного муниципального списка кандидатов, получившего в результате распределения депутатских мандатов один депутатский мандат, который сохраняется за этим муниципальным списком кандидатов, а избирательная квота увеличивается для муниципальных списков кандидатов, имеющих большие частные, обеспечивающие по ее итогам муниципальному списку кандидатов распределение не менее одного депутатского мандата»*.

Разделение партийных списков на территориальные группы обязательно в 12 региональных центрах из 14, где применяется смешанная система, **при этом во всех случаях разбиение навязано региональным законом**. Только в Казани такого разбиения нет, а в Иваново партиям дано право решать, разбивать список или нет.

Таблица 9. Разделение партийных списков на территориальные группы

Город	Число территориальных групп	Число кандидатов в		Число кандидатов в списке	
		центральной части	территориальной группе	минимальное	максимальное
Сыктывкар	8–15	1–3	2–3	17	48
Ижевск	3–5	1–5	1–5	4	30
Чебоксары	11–21	1–3	2–3	23	66
Краснодар	13–39	1–3	1–3	14	120
Воронеж	6–12	1–3	1–2	10	27
Иваново	10–20	1–3	1–4	11 (5)*	83 (30)*
Калуга	13–25	1–3	1–3	14	78
Оренбург	10–20	–	2–5	20	100
Орёл	14–28	3–4	1–2	17	60
Ростов-на-Дону	5–10	–	2–3	10	30
Смоленск	5–10	1–3	3–5	16	53
Тамбов	9–18	3	3	30	57
Томск	5–9	1–3	2–5	11	48

* В скобках – максимальное и минимальное число кандидатов, если список не разбивается на территориальные группы.

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

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

В период, когда списочная и мажоритарная части были повсеместно равны или примерно равны, преобладало правило, по которому территориальные группы привязывались к одномандатным округам. Иными словами, число групп соответствовало как числу одномандатных округов, так и числу мандатов, распределяемых по единому округу. Такой вариант мы не считаем оптимальным, но в нем по крайней мере была определенная логика. Теперь же, когда число списочных мандатов во многих городах стало значительно меньше числа одномандатных округов, привязка территориальных групп к одномандатным округам становится просто абсурдной. Тем не менее она сохранилась в Краснодаре, Иваново, Калуге и Орле.

В других регионах пошли по пути сокращения числа территориальных групп. В Смоленске и Воронеже группы должны объединять два одномандатных округа, в Ростове-на-Дону и Томске – три, в Ижевске – пять. Во всех этих случаях территории, соответствующие группам, определяются избирательной комиссией, организующей выборы.

В этих городах, как и в случаях жесткой привязки групп к одномандатным округам, партии могут разбивать свой список на меньшее число групп, чем число установленных территорий, но при этом не могут ни объединять установленные территории, ни разъединять их. Иными словами, если партия сокращает число групп в списке, ее группы не будут охватывать всю территорию города.

Исключений из этого правила на данных выборах только два – Сыктывкар и Тамбов. При этом в законе Тамбовской области сказано: *«Территориальные группы списка кандидатов должны охватывать всю территорию муниципального образования. Если число территориальных групп меньше числа частей территории муниципального образования, избирательное объединение вправе объединять по две граничащие между собой части территории муниципального образования, которым будут соответствовать территориальные группы кандидатов»* (здесь территории соответствуют одномандатным округам). В законе республики Коми партии более свободны в выборе: *«Каждая из территориальных групп должна соответствовать территории одного либо двух одномандатных избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования, граничащих между собой».*

В описываемых законах предусмотрено минимальное число кандидатов в списке, либо такой минимум вытекает из минимального числа территориальных групп и минимального числа кандидатов в них. Стоит отметить, что в 8 городах (Сыктывкар, Краснодар, Калуга, Орел, Смоленск, Тамбов, Томск, Чебоксары) **минимальное число кандидатов в списке оказывается больше числа мандатов, распределяемых по единому округу.** В реальности там, где жесткая привязка групп (как отмечалось выше,

ее нет только в Сыктывкаре и Тамбове) отношение еще выше, поскольку серьезные партии стремятся охватить группами все территории. Такие жесткие нормы вынуждают партии включать в список большое число кандидатов, заведомо не имеющих шансов на избрание и потому не сильно заинтересованных в успехе на выборах; при этом существенно возрастает нагрузка на партию и ее аппарат (как организационная, так и финансовая).

В таблице 10 приведены данные о максимальных суммах расходов средств («потолках») избирательных фондов кандидатов и партий. Здесь также размеры «потолков» в расчете на одного избирателя варьируются в очень широких пределах. Так, для партий данный показатель имеет минимальное значение (10,9 руб.) в Казани, а максимальное значение (162 руб.) в Чебоксарах (см. рис. 4).

Таблица 10. Предельные размеры избирательных фондов

Город	Число избирателей на 01.01.2020	Число мажоритарных округов	Предельный размер избирательного фонда, млн. руб.	
			партии	кандидата
Сыктывкар	186 798	15	20	3
Казань	918 467	25	10	1
Ижевск	491 506	25	35	2
Чебоксары	370 653	21	60	3
Краснодар	824 203	39	10	0,4
Астрахань	370 033	36	–	2,5
Владимир	274 021	25	–	1,53454
Воронеж	829 035	24	41,45175	1,727156
Иваново	305 966	20	40	5
Калуга	292 120	25	4	1
Кострома	215 970	33	–	2
Липецк	407 104	36	–	5
Магадан	68 909	21	–	2
Нижний Новгород	1 015 862	35	–	5
Новосибирск	1 189 792	50	–	5
Оренбург	422 726	20	50	5

Орёл	252 550	28	4	0,5 или 1
Ростов-на-Дону	791 167	30	60	6
Смоленск	260 197	20	35	3
Тамбов	240 195	18	30	3
Томск	371 997	27	30	10
Ульяновск	503 226	40	–	3

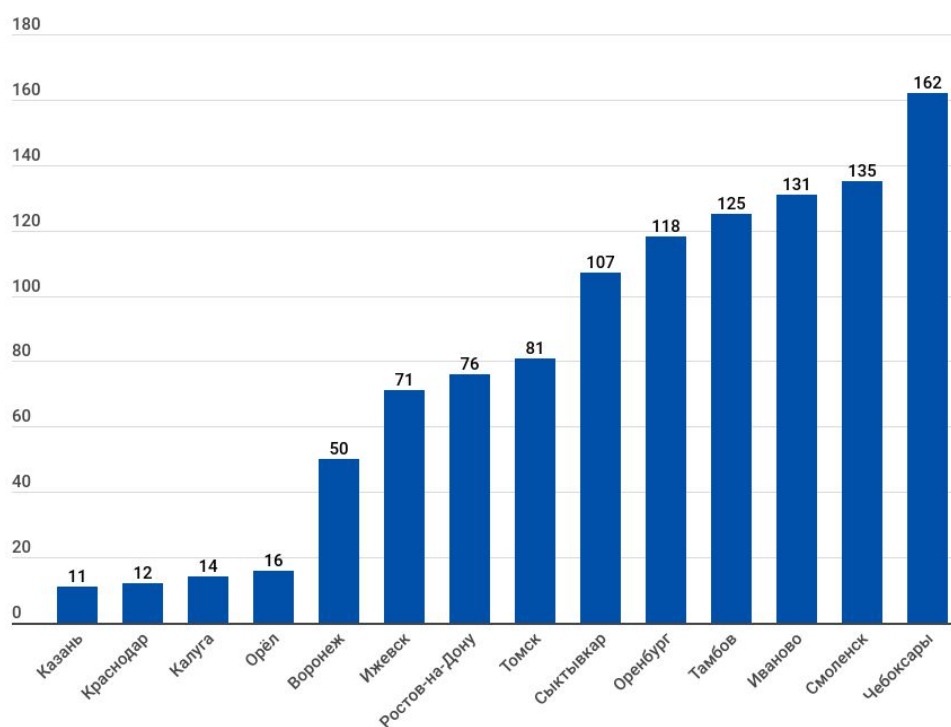


Рис. 4. Пределный размер расходования средств избирательного фонда партии в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров, руб.

Для кандидатов вариации также достаточно широкие (см. рис. 5): от 18,9 руб. в Краснодаре до 726 руб. в Томске.

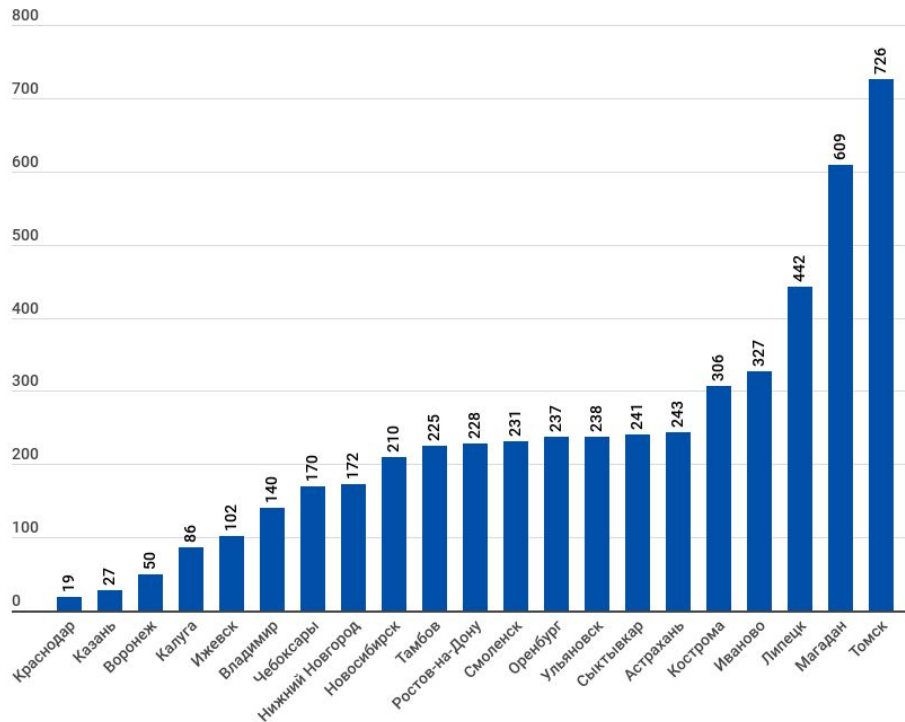


Рис. 5. Средний предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата в расчете на одного избирателя на выборах представительных органов региональных центров, руб.

Во многих региональных законах «потолки» избирательных фондов для кандидатов установлены в зависимости от числа избирателей в округе. В принципе, это логично, однако может привести к разным «потолкам» в разных округах на одних и тех же выборах. Более правильно устанавливать «потолки» в зависимости от средней нормы представительства, как это сделано в Удмуртской Республике, Воронежской, Нижегородской и Ростовской областях.

В большинстве региональных центров все же удалось избежать различия в «потолках» для разных округов. Исключением в данной кампании стал Орел, где областной закон установил, что при числе избирателей в округе до 10 тыс. «потолок» фонда кандидата составляет 500 тыс. руб., а от 10 до 50 тыс. – 1 млн руб. При этом в Орле 5 округов имеют число избирателей более 10 тыс. (от 10 152 до 10 257 избирателей), остальные 23 округа – менее 10 тыс. (от 8 406 до 9 913 избирателей). В результате в пяти округах «потолок» фонда в расчете на одного избирателя составляет 97,5–98,5 руб., а в 23 округах – 50,4–59,5 руб.

Строка **«против всех»** по-прежнему сохраняется в Красноярском крае и Калужской области. Напомним, что возможность голосования «против всех» была возвращена на муниципальных выборах с 2015 года – но только в тех регионах, где на это согласились региональные законодатели. Первоначально ее допустили в восьми регионах, но уже к 2018 году осталось лишь два региона, где избиратели имеют

возможность прямо выразить свое отрицательное отношение ко всем допущенным на выборы кандидатам или партиям.

Льготу при регистрации (освобождение от сбора подписей) на всех выборах представительных органов муниципальных образований имеют четыре парламентские партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»). Кроме того, в отдельных субъектах РФ и муниципальных образованиях льготу на выборах в городских округах имеют две категории партий:

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

В данной кампании из обсуждаемых городов в шести льготу имеют лишь четыре парламентские партии. В остальных городах льготу имеют от 5 до 7 партий (см. таблицу 11).

Таблица 11. Партии, имеющие льготы в отдельных городах

Город	Число льготников	Партии, имеющие льготу (помимо парламентских)
Сыктывкар	5	«Коммунисты России»
Казань	5	«Коммунисты России»
Ижевск	5	«Патриоты России»
Чебоксары	5	РППСС
Краснодар	4	–
Астрахань	4	–
Владимир	7	РОДП «Яблоко», РППСС, КПСС
Воронеж	4	–
Иваново	6	«Коммунисты России», РППСС
Калуга	6	РОДП «Яблоко», «Коммунисты России»
Кострома	6	РОДП «Яблоко», «Коммунисты России»
Липецк	6	«Коммунисты России», РППСС
Магадан	4	–
Нижний Новгород	5	«Патриоты России»

Новосибирск	5	«Гражданская платформа»
Оренбург	4	—
Орёл	4	—
Ростов-на-Дону	5	«Коммунисты России»
Смоленск	5	РППСС
Тамбов	5	«Родина»
Томск	5	РОДП «Яблоко»
Ульяновск	5	«Коммунисты России»

Аналитический доклад подготовили:

Любарев А.Е., канд. юрид. наук,

Кынев А.В., канд. полит. наук