

Александр Кынев

«Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов

Несмотря на прозвучавшие в 2009 г. робкие обещания демократизации отдельных элементов избирательного законодательства, фундаментальные основы выстроенной в стране партийно-избирательной системы, базирующейся на ограниченной конкуренции и управляемой партийности¹, остаются неизменными. Так, сохраняет репрессивный характер законодательство о политических партиях, которое делает фактически невозможной самоорганизацию гражданского общества в виде политических партий. Символическое снижение к началу 2012 г. минимальной требуемой численности политической партии с 50 до 40 тысяч членов (на период 2010–2012 гг. — 45 тысяч членов) на практике ничего не меняет. Это напоминает снижение срока заключения со 160 до 120 лет — в масштабах реальной человеческой жизни такие «поблажки» просто не имеют значения. Выполнение новой нормы можно лишь сымитировать при административной поддержке и доброжелательном отношении контролирующих органов. При иных условиях она выполнима не более, чем предыдущая.

При этом по ряду позиций в 2009 г. положение на региональных и местных выборах ухудшилось. В первую очередь это касается отмены избирательного залога, который для оппозиционных кандидатов был способом избежать рисков, связанных с драконовскими требованиями к подписям избирателей. Негативную роль сыграло и лишение общественных организаций права на самостоятельное выдвижение партийных списков на муниципальных выборах, проходящих по пропорциональной или смешанной избирательной системе. Все более массово внедряются различные манипулятивные механизмы, ухудшающие качество представительства по пропорциональной системе. Таковы методы делителей, а также все более дробное образование территориальных групп партийных списков. Дробление закрытых партийных списков, сочетаюсь с повсеместным использованием технологий

¹ Кынев А. Пропорциональная избирательная система по-русски: ограниченная конкуренция и управляемая партийность // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.

«паровозов», превращает выборы в конкуренцию местных административных ресурсов.

На этом фоне продолжается замена смешанных избирательных систем на полностью пропорциональные системы на региональных выборах (эта тенденция к концу 2009 г. затронула уже 10 регионов, в числе которых Санкт-Петербург, Амурская, Московская, Тульская области, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Чечня, Ненецкий автономный округ). Продолжается и распространение чисто пропорциональных, партийно-списочных систем на муниципальных выборах. Тема тотальной партизации выборов была затронута в Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию 12 ноября 2009 г.: «...ведется межпартийная дискуссия о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней исключительно по партийным спискам. Эту идею, кстати, высказывали и представители правящей партии, и представители оппозиционных партий. Общее мнение пока не выработано. Предлагаю начать его выработать. Обсуждение этого вопроса должно быть продолжено, и по итогам этого обсуждения я приму решение»². Таким образом, возрастает угроза того, что на всех уровнях в принудительном порядке будут введены выборы только по партийным спискам. И произойдет это в условиях сохранения репрессивного партийного законодательства и управляемой государством «малопартийной» системы.

Как шла партизация местных выборов в России в 1990–2009 гг.

Напомним основные этапы партизации местных выборов, а потом попытаемся проанализировать, что из себя представляют сегодня выборы по партийным спискам в России на низовом уровне.

Единственный регион России, использовавший смешанную избирательную систему на выборах представительных органов местного самоуправления (МСУ) до начала 2000-х гг., это Красноярский край, где с середины 1990-х гг. по партийным спискам избиралась часть органов МСУ городов краевого подчинения (Красноярск, Канск, Ачинск, Бородино, Енисейск, Железногорск, Зеленогорск, Минусинск, Шарыпово и др.). Следует отметить, что первоначально по смешанной системе в Красноярском крае избирались представительные органы 16 муниципальных образований. Эта система применялась во всех городах краевого значения, а также в двух «закрытых административно-территориальных образованиях». Но уже на выборах

² Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года. <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>

2000–2001 г. семь городов отказались от смешанной системы, и выборы вновь проводились только по мажоритарной системе в одномандатных и многомандатных избирательных округах.

В 2004 г., одновременно с реформой выборов региональных законодательных собраний, началось активное внедрение партийных списков на муниципальных выборах. К началу 2006 г. смешанная избирательная система использовалась на выборах в 53 муниципальных образованиях восьми субъектов РФ — Красноярского края, Волгоградской области (11 районов и 2 города), Нижегородской области (Нижний Новгород, Дзержинск, Арзамас и Борский район), Томской области (Томск), Тульской области (7 городов и 14 районов), Сахалинской области (Углегорск), Читинской области (Чита). 12 марта 2006 г. по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе был избран совет города Саратова. В 2006–2007 гг. к этому перечню добавились Сыктывкар, Рязань, Владивосток, Ногинский район Московской области. Полностью пропорциональная система была введена в городе Волжский Волгоградской области, в Махачкале и многих других муниципальных образованиях Дагестана, в Печорском районе Псковской области. На выборах 12 октября 2008 г. к этому списку добавились Ставрополь, Электрогорск Московской области. В 70 муниципальных образованиях Тверской области прошли выборы по смешанной системе. В Республике Саха (Якутия) 12 октября 2008 г. в шести районах и улусах также впервые были избраны советы по смешанной системе, а в одном — по полностью пропорциональной. 1 марта 2009 г. на полностью пропорциональную систему перешли Тверь (где она пришла на смену смешанной системе, принятой в 2008 г.), Брянск, города Клинцы, Новозыбков, Стародуб и Фокино Брянской области, город Долгопрудный, а также Луховицкий и Можайский районы Московской области, город Зея Амурской области. Смешанная система была введена на выборах дум городов Ноябрьск и Лабитнанги Ямало-Ненецкого автономного округа, Тольяттинской городской думы Самарской области, Уссурийской городской думы в Приморском крае, собрания депутатов Онежского района Архангельской области, горсовета Улан-Удэ и еще 12 городов и районов Бурятии. Кроме того, по смешанной системе прошли выборы в собрания депутатов 15 районов и города Кимры Тверской области, совета города Сельцо и Унечского райсовета Брянской области, Вяземского и Демидовского райсоветов Смоленской области. По смешанной избирательной системе была вновь избрана городская дума Читы, а также собрания депутатов семи городских поселений в Тульской области. В марте–апреле 2009 г. по полностью пропорциональной системе были избраны органы МСУ Олекминского района Якутии и города Владикавказа.

Принуждение к партизации: тенденции 2007–2009 гг.

Одной из основных тенденций последних лет стало все более широкое вмешательство региональной власти в деятельность органов местного самоуправления, в том числе навязывание им партийно-списочной избирательной системы. В 1990-х гг. самостоятельность муниципальных образований при выборе избирательной системы не ставилась под сомнение. Сегодня же региональный закон зачастую прямо определяет избирательную систему, которую следует применять на муниципальных выборах. Это ограничивает установленную Конституцией страны самостоятельность органов МСУ. При этом обесцениваются собственные уставы и иные нормативные документы органов МСУ, регулирующие местные избирательные системы.

Так, в Ставропольском крае, где «Единая Россия» проиграла региональные выборы в 2007 г. «Справедливой России», региональные власти не только подвергли группу сторонников бывшего мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина политическому разгрому, возбудив против него уголовное дело, но и приступили к «коренному решению» вопроса о власти в краевом центре. На выборах городской думы была введена полностью пропорциональная система. Первоначально выборы в Ставропольскую гордуму должны были состояться 12 декабря 2007 г. Однако за два дня до голосования они были отменены Октябрьским районным судом по формальным основаниям: дом престарелых попал из одного избирательного округа в другой, что было расценено судом как нарушение избирательных прав 50 его обитателей. В день вынесения этого судебного решения гордума назначила очередные выборы на 1 марта 2008 г. Но и это решение было отменено судом, на сей раз на том основании, что гордума якобы утратила легитимность как коллегиальный орган. В мае, после проведения публичных слушаний, гордума приняла новый устав города, закреплявший прежнюю схему проведения выборов по 50 одномандатным округам. В начале июня 2008 г. новый губернатор, В. Гаевский, внес в региональную легислатуру проект закона «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае». Этот закон, принятый 26 июня 2008 г., навязал Ставрополю пропорциональную систему. Но при этом в действующем уставе города и в регламенте городской думы содержалась прежняя норма: депутаты должны избираться по одномандатным округам. Таким образом, возникла ситуация, когда устав города и краевой закон устанавливали совершенно разные избирательные системы.

В результате иск в краевой суд подал действующий депутат думы Ставрополя, в прошлом лидер фракции «Справедливая Россия» Александр Сиротинский. По его мнению, намеченные выборы

депутатов по пропорциональной системе шли вразрез с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления, а также рядом краевых и федеральных законов. Кроме того, в решении краевого суда от 21 января 2007 г., которое обязало крайизбирком назначить выборы на 12 октября, было записано, что они должны проводиться в соответствии с уставом города, и это решение оставалось действующим и обязательным для всех государственных органов и должностных лиц. Решением Ставропольского краевого суда от 23 октября 2008 г. в удовлетворении иска Сиротинского было отказано. 14 января 2009 г. кассационную жалобу Сиротинского на это решение рассмотрела Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ, которая не нашла оснований для его отмены³. Верховный суд РФ решил, что законом субъекта Российской Федерации устанавливаются как виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, так и порядок их применения. При этом региональным законом могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств. По мнению суда, если нормы устава муниципального образования противоречат нормам регионального закона, то действуют последние.

Еще один иск поступил от руководителя ставропольского отделения Общероссийской общественной экологической организации «Подорожник» Владимира Полубояренко. Этот иск к городской избирательной комиссии рассмотрел Октябрьский районный суд Ставрополя. Полубояренко пытался зарегистрироваться в качестве кандидата в депутаты городской думы как кандидат-самовыдвиженец, не входящий ни в какой партийный список. Но документы у него не приняли, поскольку выборы, согласно краевому закону, должны были пройти по полностью пропорциональной системе. Суд отказал Полубояренко в удовлетворении иска, встав на сторону юристов горизбиркома, которые доказывали, что истец представил в комиссию далеко не полный пакет документов.

Борьбой с оппозиционной частью региональной и местной элиты была связано также принудительное внедрение полностью пропорциональной системы во Владикавказе. В декабре 2007 г. выборы собрания депутатов Владикавказа прошли по полностью мажоритарной системе, одновременно с выборами в Госдуму РФ и Парламента Северной Осетии. Тогда жесткую борьбу вели сто-

ронники двух «единороссов» — депутата Госдумы Арсена Фадзаева и президента Северной Осетии Теймураза Мамсурова. Предварительным итогом борьбы стала патовая ситуация, возникшая в ноябре 2008 г. по поводу избрания нового главы города и председателя городского собрания. Предыдущий глава, Казбек Пагиев, перешел на работу в правительство республики. 11 ноября 2008 г. 15 депутатов городского собрания сложили свои полномочия из-за несогласия с кандидатурой предпринимателя Игоря Касабиева, стремившегося возглавить город. Оставшиеся 16 депутатов избрали Касабиева спикером. ЦИК республики посчитал их действия незаконными и принял решение о роспуске гордумы. Через 11 дней после этого у ворот собственного дома снайпером был застрелен глава администрации Владикавказа, нанятый по контракту, «сити-менеджер» Виталий Караев. Оставшиеся 16 депутатов попытались отстоять легитимность городского собрания в суде. Но все судебные инстанции, в том числе и высшая — Верховный суд РФ, выносили решения о признании неправомерным действующего состава органа МСУ. В результате город остался и без законного главы администрации, и без собрания. В декабре 2008 г. Парламент Северной Осетии передал управление городским бюджетом правительству республики, тогда как по закону распоряжаться им имеет право только городское собрание. Оно же должно утверждать предложенную ему кандидатуру главы администрации. Таким образом, коллизия нарастала. В этих условиях и было решено провести выборы в горсобрание только по пропорциональной системе. Действительно, региональные власти контролируют не только «Единую Россию», но и большинство других партий — а значит, и состав партсписков. Команда Фадзаева при этой системе была обречена на поражение. При этом под новый 2009 г. был убит и бывший глава города Пагиев. Как заявил председатель североосетинского ЦИКа Константин Кадиев, решение о переходе на полностью пропорциональную систему было принято «по просьбам трудящихся»: «В наш адрес приходили письма, в которых жители республики просили отменить выборы по одномандатным округам и ввести пропорциональную систему»⁴. Бывшие депутаты горсобрания не были согласны с решением республиканского избиркома, считая, что письма трудящихся не могут быть причиной нарушения закона. Но, несмотря на это, выборы городского собрания были назначены на 26 апреля 2009 г. В итоге, по официальным данным, при явке 63% избирателей «Единая Россия» набрала 72,3%, КПРФ — 11,4%, ЛДПР — 7%, «Справедливая Россия» — 7,4%. Из 32 депу-

³ Определение Верховного суда РФ от 14 января 2009 года по делу № 19-Г08-9 по кассационной жалобе Сиротинского А.Н. на решение Ставропольского краевого суда от 23 октября 2008 года. http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=21012619

⁴ Фаринев З. Во Владикавказе восстановлена муниципальная власть // Коммерсантъ. № 76 (4131). 28.04.2009.

татских мест 24 достались «Единой России», четыре места коммунистам и по 2 — «Справедливой России» и ЛДПР.

В Тверской области еще летом 2008 г. депутаты регионального парламента одобрили изменения в избирательном кодексе региона. Согласно этим изменениям, если в уставе муниципалитета не прописан тип системы, по которой избирается местный совет, то сельские советы депутатов выбираются по мажоритарному принципу, а все остальные (то есть советы районов, городских округов и поселений) — по смешанной, мажоритарно-пропорциональной системе. В частности, в самой Твери, где состав городской думы формируется с использованием ротации, в октябре 2008 г. должны были быть избраны 17 депутатов по партийным спискам, а в марте 2009 г. — еще 17 по одномандатным округам. Но уже после выборов 12 октября 2008 г. было решено принять новый устав, отменив смешанную избирательную систему и перейдя к полностью пропорциональной системе. Одновременно прямые выборы мэра города были заменены на институт сити-менеджера, а главой города должен был стать избираемый депутатами председатель думы. Предыдущий мэр Твери О. Лебедев, конфликтовавший с губернатором, был отстранен от должности. Инициаторами пересмотра устава стали представители партии «Единая Россия». Как заявил заместитель председателя Тверской городской думы, член партии «Единая Россия» Сергей Аксенов, «мы — депутаты, которые вышли с инициативой изменить устав города, считаем, что вся дума должна выбираться по партийным спискам. Это исключает попадание в думу “случайных” людей, исключает возможность подкупа избирателей»⁵. Устав Твери в окончательном варианте был принят 3 декабря 2008 г. Такая спешка понадобилась для того, чтобы успеть установить новые правила на весенних выборах. Из присутствовавших на заседании депутатов «за» проголосовали 22, отказались принимать участие в голосовании — 9. Представители КППРФ заявили, что после выборов 1 марта будут настаивать на демократизации нового устава, в том числе на возврате к прямым выборам главы администрации⁶.

26 июня 2008 г. Брянская областная дума приняла закон «О видах избирательных систем и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Брянской области». Согласно данному областному закону, выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов могут проводиться по пропорциональной или смешанной избиратель-

ной системе, выборы депутатов городских и сельских поселений — по мажоритарной или смешанной. Если же органы МСУ не приводят свои уставы в соответствие с установленными требованиями, то в муниципальных районах и городских округах выборы должны проходить по пропорциональной системе, а в городских и сельских поселениях — по мажоритарной. Одновременно была принята новая редакция областного закона «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области», установившая обязательный для всех муниципальных образований 7%-ный заградительный барьер. Попытка депутатов Брянского горсовета внести изменения в устав и увеличить численность совета с 32 до 64 депутатов, что позволило бы ввести смешанную систему и сохранить прежнюю нарезку округов, встретила активное противодействие региональной власти. В частности, губернатор Н. Денин в качестве аргумента в пользу сохранения прежней численности приводил пример Московской городской думы, где всего 35 депутатов, умолчав о том, что именно ее малочисленность вызывает резкую критику в самой Москве.

28 мая 2008 г. Тульская областная дума приняла закон № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» (закон действует с 9 июня 2008 г.). Согласно этому закону, в муниципальных образованиях, наделенных статусом муниципального района, вне зависимости от численности избирателей применяется смешанная избирательная система. При этом не менее половины депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе, а другая часть — по системе относительного большинства в одномандатных округах. В муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа и имеющих численность избирателей не менее 400 тысяч человек, применяется полностью пропорциональная избирательная система. Фактически эта статья распространяется только на город Тула. В муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа или городского поселения, имеющих численность избирателей не менее 20 тысяч, применяется смешанная избирательная система. В муниципальных образованиях такого же статуса, но с численностью избирателей от 10 до 20 тысяч человек применяется система относительного большинства в одномандатных округах, а при численности избирателей менее 10 тысяч — система относительного большинства в многомандатных округах.

29 сентября 2008 г. на V сессии Народного хурала Республики Бурятия четвертого созыва принят закон Республики Бурятия «О внесении изменений в закон Республики Бурятия “О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Республике Бурятия”» (закон

⁵ 7.11.2008. <http://www.tvernews.ru/content/view/5717/37/>

⁶ Богданов В. Устав от словопрений // Тверская газета. № 51. 5.12.08.

от 1 октября 2008 г. № 478-IV). Выборы представительных органов муниципальных образований с числом избирателей свыше 10 тысяч проводятся по смешанной или пропорциональной системе, а с числом избирателей менее 10 тысяч — по пропорциональной или мажоритарной системе. Если уставом муниципального образования не определена избирательная система, соответствующая требованиям данного закона, то в муниципальных образованиях с численностью избирателей 10 тысяч и более автоматически действует пропорциональная система, а в остальных городских или сельских поселениях — мажоритарная система. Единственный плюс бурятского закона по сравнению с законами иных регионов — это установление 5%-ного заградительного барьера вместо традиционных 7%. Как пояснил председатель избирательной комиссии Республики Бурятия Дмитрий Ивайловский, «цель принятого закона — приведение нормативной базы в соответствие с федеральным законодательством». Но в федеральном законодательстве нет нормы о тотальном внедрении партийных списков на местном уровне. Депутаты городского совета Улан-Удэ резко выступили против этого законопроекта. Обращаясь к жителям города, они заявили: «У нас в городе выборы традиционно проходят по мажоритарной системе, то есть по одномандатным округам. Эффективно осуществляется взаимодействие избирателей и депутатов. Депутаты принимают участие в мероприятиях, проводимых на округах, ведут прием граждан в общественных приемных. Они хорошо знают нужды жителей округа и содействуют решению многих вопросов во взаимодействии с администрацией города... Считаем, что лишение муниципальных образований права самостоятельного выбора вида избирательной системы является ограничением прав жителей муниципального образования — прав, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

В Сахалинской области был принят закон «О муниципальных выборах в Сахалинской области» от 28 апреля 2008 г. № 35-ЗО. Этот закон, с поправками от 3 апреля и 25 мая 2009 г., устанавливает, что при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов применяется смешанная или полностью пропорциональная система, а в поселениях — мажоритарная или смешанная. При этом оговорено, что если уставом муниципального образования не определен вид избирательной системы или определен вид избирательной системы, не предусмотренный законом для выборов данного уровня, то в городских и сельских поселениях выборы проводятся по системе относительного большинства в многомандатных избирательных округах; в муниципальных районах и городских округах, где численность избирателей не превышает три тысячи человек, — по смешанной избиратель-

ной системе, при которой по единому избирательному округу избирается одна половина депутатов, а другая — по одному многомандатному избирательному округу; в муниципальных районах и городских округах, где численность избирателей превышает три тысячи человек — по такой же системе, но с одномандатными округами в ее мажоритарной части. При этом сахалинский закон не устанавливает заградительного барьера при проведении выборов по партспискам, но вводит для распределения мандатов метод делителей д'Ондта. В результате в Южно-Сахалинске, как ранее в Ставрополе, возник конфликт нормы действующего городского устава, предусматривающего выборы по 13 двухмандатным округам, и закона Сахалинской области, вводящего смешанную систему. По этому поводу поданы судебные иски.

В Ненецком АО был принят окружной закон от 28 ноября 2008 г. № 93-оз «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, наделенного статусом городского округа или муниципального района», который установил, что в таких муниципальных образованиях (включая город Нарьян-Мар и Заполярный район) «выборы депутатов представительного органа проводятся с применением избирательной системы, при которой не менее половины депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, а часть депутатов от их установленной численности избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства».

На выборах в Якутии возможность введения партийных списков появилась после принятия 11 июля 2007 г. на 45-м (очередном) пленарном заседании Государственного собрания (Ил Тумэн) закона Якутии «О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа)». Этот закон установил в качестве избирательных систем на выборах МСУ смешанную и полностью пропорциональную систему, в том числе и по открытым спискам. В итоге партийные списки в 2008 г. ввели 6 районов, затем к ним добавились еще 2. На очереди остальные муниципалитеты. При этом в Нерюнгринском районе 20 депутатов избирались по единому пропорциональному избирательному округу и всего 5 — по системе большинства в одном пятимандатном округе.

В Ямало-Ненецком АО особенностью регионального сценария изменения правил муниципальных выборов стало изменение положений уставов муниципалитетов, предусматривавшее как введение смешанной избирательной системы, так и отмену выборов главы муниципальных образований. Таким образом, депутаты муниципалитетов включаются в партийную вертикаль, а глава МСУ, в свою очередь, будет определяться этими депу-

татами. После внесения этих изменений местные советы объявили о самороспуске, чтобы провести выборы по новым правилам и сформировать новую администрацию. Именно так произошло сначала в городах Ноябрьск и Лабытнанги, а затем в Салехарде. Например, полномочия думы Ноябрьска должны были истечь осенью 2011 г., но в ноябре 2008 г. депутаты приняли решение о самороспуске в связи с изменениями в уставе города, согласно которым в Ноябрьске отменяются выборы мэра населением, вводятся институт сити-менеджера и смешанная избирательная система. Для немедленного вступления этих изменений в силу и потребовался самороспуск. Против данного решения выступили депутаты думы, связанные структурами «Газпрома». В ответ 13 депутатов, считающихся сторонниками действующего мэра Николая Коробкова, написали заявления о сложении полномочий, а сам глава города направил в окружной суд исковое заявление, в котором потребовал роспуска гордумы. Иск был удовлетворен. Спикер думы Любовь Крылова пыталась оспорить роспуск органа МСУ в суде, подав кассационную жалобу в Верховный суд. В жалобе было указано на нарушения законодательства при принятии решения: например, окружной суд счел, что депутаты, написавшие заявления о добровольном сложении полномочий, сразу утратили статус депутатов, хотя для этого требуется специальное решение гордумы. Но 24 декабря 2008 г. Верховный суд РФ оставил без изменений решение окружного суда ЯНАО. По мнению СМИ (uga.ru и др.) для Коробкова, находившегося под следствием, было важно попасть в новый созыв думы, так как шансы стать сити-менеджером у него были достаточно высокие, а полномочия истекали уже в марте 2009 г. При этом прямые выборы подследственной главе города мог проиграть. В список «Единой России» Коробков попал, но затем был вынужден снять свою кандидатуру.

Пошла на самороспуск и дума города Лабытнанги. Этому предшествовала досрочная отставка главы города Леонида Савченко. Прежний состав городской думы избирался в 2005 г. сроком на 5 лет. Решение о самороспуске здесь было принято почти единогласно, при одном воздержавшемся. В 2009 г. аналогичный сценарий был реализован в Салехарде: сначала были приняты соответствующие поправки в устав города (смешанная система и отмена прямых выборов мэра), затем последовал самороспуск действующей думы и досрочные выборы. Интересно отметить, что ставший затем сити-менеджером Салехарда Юрий Линк ранее работал мэром Ноябрьска, а затем — заместителем губернатора ЯНАО, был он и фигурантом уголовного дела.

И лишь в небольшом числе муниципалитетов изменение избирательной системы стало результатом внутренних политических процессов, а не

давления со стороны региональной власти. Так, в городе Зея Амурской области введение пропорциональной системы стало следствием конфликта мэра города Дмитрия Булдина (избран в 2004 г.) и городского совета. В июле 2008 г. Амурский областной суд отказал мэру в роспуске горсовета, которого мэр требовал на том основании, что депутаты, как он утверждал, более трех месяцев подряд не собирались на заседания. Кроме того, отдельные депутаты написали заявления о сложении себя полномочий, и в совете стало не хватать голосов для кворума. Действительно, в декабре 2007 г. два депутата ушли на муниципальные должности, а в феврале семь человек написали заявления о сложении депутатских полномочий. Правда, позже один из них передумал и отозвал свое заявление, а трем депутатам в удовлетворении их заявлений горсовет отказал, после чего заявления были отозваны. На суде представители горсовета предъявили протоколы, из которых выяснилось, что заседания проводились регулярно. 15 октября 2008 г. депутаты горсовета ответили на действия мэра тем, что приняли поправки в устав. Прямые выборы мэра отменялись, и впредь глава города должен был избираться из числа депутатов совета, а руководитель администрации — наниматься по контракту. Мэр Булдин подал новый иск в областной суд, утверждая, что устав был принят с нарушением процедуры утверждения и содержал ряд грубых противоречий федеральному законодательству и бюджетному кодексу. Как утверждал Булдин, итоговый документ отличался от проекта, ранее опубликованного в местной газете и прошедшего публичные слушания. Более того, как подчеркивал мэр, устав был подписан в его отсутствие заместителем, и.о. главы города Татьяной Мельниченко, которая не имела подобных полномочий⁷. Были поданы иски и в районный суд — как от самого Булдина, так и от жительницы города, которая просила признать незаконной организацию и проведение публичных слушаний по проекту устава. Однако 30 января 2009 г. стало известно, что он подал в отставку в связи с переходом на работу в правительство Амурской области на должность начальника управления государственного регулирования цен и тарифов. Этим и разрешился конфликт между мэром и депутатами, но одним из его итогов стало введение пропорциональной системы.

Как правило, на выборах представительных органов МСУ по пропорциональной системе применяются «плоские закрытые» списки, то есть избиратели не могут влиять на очередность кандидатов в списке при распределении мандатов. Возможность применения открытых списков установлена

⁷ Паишков Н. Зейского мэра отстранили от выборов. Депутаты выберут градоначальника из своего состава // Коммерсантъ (Хабаровск). № 231 (4048). 18.12.2008.

в Якутии. Впервые в регионе открыто-списочная система была применена в октябре 2008 г. в Алданском районе. Затем закон Ненецкого АО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, наделенного статусом городского округа или муниципального района» тоже установил систему открытых списков. При этом используется предложенная в свое время Центризбиркомом система вычисления среднего рейтинга между местом кандидата в списке, выдвинутой партией, и числом голов, поданных за кандидата непосредственно избирателями.

Но если открыто-списочная система играет в целом прогрессивную роль, расширяя спектр возможностей избирателя, то гораздо более широкое распространение на местном уровне получают негативные элементы регионального избирательного законодательства – методы делителей и дробление списков на большое число территориальных групп. Так, 11 октября 2009 г. на выборах Варгашинской районной думы Курганской области (в районе – 16 682 избирателя) районные списки партий должны были быть разбиты на 8 территориальных групп. На выборах Тульской городской думы, назначенных на 14 марта 2010 г., в партийных списках будет по 32 территориальные группы. Кроме того, согласно измененному региональному избирательному законодательству (закон № 1279-ЗТО от 3.06.2009 «О внесении изменений в отдельные законы Тульской области о выборах»), распределение депутатских мандатов в представительных органах МСУ осуществляется по модифицированному методу делителей Империади. Это значит, что сначала каждый список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, получает по одному мандату, а оставшиеся распределяются по методу делителей Империади. В Ненецком АО на муниципальных выборах введен «классический» метод делителей Империади без всяких оговорок, что при малом числе распределяемых мандатов является вопиющим примером недомыслия законодателей, ибо создает серьезную угрозу правовых коллизий при распределении мест по пропорциональной системе. Применение методов делителей на муниципальных выборах предусмотрено законодательством Челябинской области. В Сахалинской области при распределении мандатов между партийными списками на выборах МСУ введен метод д'Ондта без заградительных барьеров. Однако в условиях, когда по пропорциональной системе распределяется от 5 до 10 мандатов, формальное отсутствие барьера компенсируется величиной округов в сочетании с методом делителей.

На муниципальных выборах, проходящих по пропорциональным и смешанным системам, широко используются и технологии административного давления, свойственные в последние годы выборам более высоких уровней. Так, на выборы городских дум городов Ноябрьска, Лабытнанги и

Салехарда (Ямало-Ненецкий АО) не были допущены списки КПРФ. Кроме того, в Ноябрьске и Лабытнанги отказ получили «Патриоты России»⁸, а в Лабытнанги пытались снять с выборов и ЛДПР. Осенью 2008 г. в Тверской области три территориальные избирательные комиссии – Бежецкая, Вышневолоцкая городская и Вышневолоцкая районная – отказали в регистрации списков КПРФ. В Бежецке одним из оснований для отказа послужило отсутствие в помещении, где проводилась конференция районной организации КПРФ (всего на конференции присутствовали семь делегатов), кабинок для голосования. В Вышневолоцкой городской и Вышневолоцкой районной избирательных комиссиях была высказана претензия, что предоставлена *выписка из протокола*, а не *постановление* конференции о выдвижении кандидатов. В итоге в Бежецке список КПРФ был восстановлен через суд, а в Вышнем Волочке и Вышневолоцком районе, коммунисты так и остались за бортом. На выборах гордумы Твери в октябре 2008 г. отказ в регистрации получил список партии «Гражданская сила», а в марте 2009 г. – списки Тульского регионального общественного движения (ТРОД) «Родители за будущее детей» (лидер – оппозиционный депутат гордумы Александр Деревянко, сторонник бывшего мэра Олега Лебедева и бывший член фракции «Единая Россия») и «Яблоко – объединенные демократы» (лидером списка был Антон Стамплевский, заместитель начальника департамента администрации города Твери). Список ТРОД «Родители за будущее детей» получил отказ из-за ошибки в банковском платежном документе: при документообороте в банке якобы неточно была названа фирма, внесшая залог. Ошибка состояла в том, что вместо полного названия фирмы, «Арт-Медиа», было написано просто «Медиа». Все остальные реквизиты, включая ИНН этой фирмы, были правильными⁹. У «Яблока» проблемы возникли сразу с двумя фирмами, которые перечисляли денежные средства для залога. У одной из них срок деятельности оказался меньше года, другая была зарегистрирована не в 1993 г., как указано в документах, а в 1999 г. Затем была отменена регистрация списков еще двух оппозиционных общественных объединений: Тверской региональной общественной организации «Союз избирателей» (в связи с тем, что ее деятельность была приостановлена Управлением Министерства юстиции по области на три месяца) и Тверского регионального общественного движения «Родители против наркомании» (в связи с решением конференции движения об отзыве списка).

⁸ «Патриоты России» выдвинули в Салехардскую гордуму обитатели «того света». 3.09.2009. <http://www.uralinform.ru/armnews/news110075.html>

⁹ Григорьева О. Тверь. Депутаты нужны, чтобы тянуть руку // Караван+Я. № 5. 4–11.02.09.

В городе Зея Амурской области отказ в регистрации получил список городской организации профсоюзов работников образования и науки в связи с тем, что организация якобы не представила полный пакет документов, а при утверждении списка кандидатов голосование было не тайным, а открытым. В октябре 2009 г. кандидаты и списки кандидатов от регионального отделения партии «Справедливая Россия» были отстранены от участия в муниципальных выборах в Южно-Сахалинске, Анивском, Поронайском и Томаринском муниципальных образованиях Сахалинской области. Поводом для иска в областной суд стало то, что список «справедливороссов» был выдвинут региональным советом партии, как это предписывает ее устав, а не на конференции, как требует региональный закон о выборах¹⁰. Только 10 октября, за сутки до выборов, Верховный суд РФ отменил решения Сахалинского областного суда, вернув эсеров на выборы. В Северо-Курильске отказ в регистрации получил список ЛДПР, в результате чего на выборах остались лишь два списка — «Единая Россия» и «Справедливая Россия». В Холмске было отказано в приеме документов от партии «Патриоты России»¹¹.

На октябрьских выборах 2009 г. в Клинском районе Московской области, где оппозиция главе района А. Постриганю сгруппировалась в списках партий «Яблоко» и «Патриоты России», во всех восьми поселениях отказ в регистрации списков получили «Патриоты России», а списки «Яблока» даже не заверили¹². Претензии к «Яблоку» касались оформления документов партконференции. Спискам «Патриотов России» отказали в регистрации из-за несоответствия подписных листов предусмотренной законом форме, а также из-за того, что при выдвижении кандидатов не были оглашены сведения об их судимости (отметим, ни у одного из кандидатов судимостей не было). В Каширском районе Московской области на выборах совета депутатов района отказали в заверении списку партии «Правое дело» во главе с Б. Надеждиным. Одним из оснований для отказа стало отсутствие «необходимых данных» о кандидатах: например, отсутствие копий страниц паспорта «1, 6–13, последней», то есть пустых страниц паспорта и его обложки.

¹⁰ Миронов сдал эсэров на Сахалине. Причины и последствия интриги дня. http://kprf.ru/el_reg/71435.html

¹¹ Крутьянская М. В четырех районах Сахалина кандидаты и списки кандидатов от «Справедливой России» сняты с участия в выборах. <http://www.skr.su/?div=sk&id=52515>

¹² Блок Самсонова выдвинут от «ЯБЛОКО». <http://www.klineco.ru/klininfo/index.php?go=News&in=view&id=109>

Партизация и кризис: без крупных городов, но вплоть до сел и деревень

Характерно, что сторонниками партизации стали не только те, кто защищает дальнейшее укрепление различного рода вертикалей. Их позиция понятна: сочетание отмены прямой выборности глав муниципалитетов с включением в партийные вертикали местных депутатов увеличивает подконтрольность органов МСУ. Сторонниками партийно-списочной системы стали и многие представители так называемых оппозиционных партий, для руководства местных подразделений которых это создает новые возможности при выдвижении кандидатов. При этом не только увеличиваются шансы на избрание самих партийных функционеров, но и появляется дополнительный интерес спонсоров. Кроме того, в партийные ряды вовлекаются представители местного бизнеса, которым стремление стать муниципальными депутатами отнюдь не чуждо. О защите интересов беспартийных граждан при этом и речи нет. В то же время против внедрения пропорциональной системы на местном уровне выступали многие представители «Единой России». Это лишь один раз показывает, что «Единая Россия» остается конгломератом элитных групп различного уровня, зачастую находящихся друг с другом в сложных и даже конфликтных отношениях. Конъюнктурное вступление членов этих групп в «партию власти» не означает разрешения конфликтов между ними. Поэтому возможность избрания в округах стала для местных элитных групп залогом сохранения политической самостоятельности и влияния. Основным содержанием политической борьбы на местах все больше становилась борьба одних формальных «единороссов» с другими.

В 2008 г. законопроект, согласно которому выборы депутатов в городских округах, муниципальных районах и внутригородских муниципальных образованиях Москвы и Санкт-Петербурга должны были проходить по смешанной системе, внесли три депутата — члены фракции «Справедливой России» Александр Бабаков, Олег Шеин и Светлана Горячева. Этот проект, «О внесении изменений в Федеральный закон № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» и Федеральный закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Госдума РФ приняла в первом чтении 17 октября 2008 г. при поддержке *всех фракций*. Почти одновременно, 3 октября, с похожей, но менее радикальной инициативой выступил президиум генерального совета партии «Единая Россия», который рекомендовал всем региональным и местным отделениям и фракциям партии в представительных органах до 15 декабря внести предложения, касающиеся введения смешанной системы выборов на выборах в административных центрах регионов.

Таким образом, каковы бы ни были лозунги партий, на деле они думают совсем не об интересах избирателей, а о своих собственных интересах. Это и неудивительно. Ведь речь идет о полностью зависимых от государства, жестко иерархизированных группах, которые, по российскому закону, являются монопольными и принудительно навязанными посредниками в деле выдвижения граждан на руководящие должности. Достаточно проанализировать выступления конкретных политиков в пользу принудительного введения партийных списков на муниципальных выборах, чтобы убедиться: главный аргумент состоял в том, что та или иная партия при этом получит больше возможностей провести своих депутатов. Очевидно, что и представители «Единой России», и представители иных «партий» при выборе избирательной системы ориентируются на собственные корпоративные интересы.

Особенно активная борьба за введение партийных списков на выборах горсоветов шла в Челябинске, Екатеринбурге, Иркутске, Липецке, Новосибирске. Так, в Липецке количественный состав горсовета предполагалось увеличить до 36 человек, избираемых по смешанной системе в соотношении 50/50¹³. В Свердловской области предлагался 10%-ный барьер для партийных списков, якобы во имя того, чтобы избавить муниципальные думы от «случайных» политических объединений¹⁴. Пытались ввести 10%-ный барьер и в Челябинске.

Однако планам тотальной партизации муниципальных выборов отчасти помешал разразившийся осенью 2008 г. социально-экономический кризис, резко усиливший протестные настроения, а с ними и конфликты в местных элитах, борющихся за иссякающие ресурсы. Это означало и усиление борьбы внутри «Единой России». Кроме того, возникли опасения, что рост массового недовольства будет способствовать успеху альтернативных «Единой России» партий. И действительно, выборы региональных парламентов 12 октября 2008 г. показали некоторое снижение результатов партии «Единая Россия» (на 8–10% по сравнению с федеральными выборами в декабре 2007 г.) в тех регионах, где еще сохранялись элементы конкуренции, — в Забайкальском крае, Иркутской и Сахалинской областях. И это на фоне невысокой явки и массового нежелания участвовать в выборах многих из тех, у кого ограниченность электорального предложения вызывает раздражение и иронию. На муниципальных выборах ситуация для власти была еще тревожнее. Так, в выборах мэра Хабаровска участвовали лишь два

кандидата, то есть минимальное возможное по закону число. Это были многолетний мэр города Александр Соколов и его спарринг-партнер, директор тесно связанного с мэрией филиала МУП «Служба заказчика» Борис Серебряков. Но и при этом 18% из пришедших на участки избирателей проголосовали за Серебрякова, который фактически даже не вел избирательную кампанию. В Нижнем Тагиле, где против официального кандидата «Единой России» Алексея Чеканова выдвинулось сразу пять членов партии, мэром была избрана исключенная из нее вице-спикер гордумы Валентина Исаева. Она получила 37,1% голосов, в то время как Чеканов набрал лишь 20,2% и стал третьим. В Алапаевске и Дегтярске мэрами тоже были избраны «единороссы», выставившие свои кандидатуры в порядке самовыдвижения, несмотря на запрет партии и угрозу исключения. «Единая Россия» неожиданно проиграла выборы мэра города Апатиты в Мурманской области. Там вновь победил действующий мэр, коммунист Михаил Антропов, который получил 51% голосов.

На выборах половины состава гордумы Твери формально победила «Единая Россия» с 49% голосов, но занявшая второе место КПРФ тоже получила немало — 30,1%. Два других списка — «Справедливая Россия» и ЛДПР — получили соответственно 7,5 и 9% голосов. В Вышнем Волочке, где коммунистов не допустили на выборы, на первом месте оказалась ЛДПР с 33,3% голосов, у «Единой России» — всего 31,3%, у эсеров — 23,5%. На выборах городского собрания Новомосковска (Тульская область) 19,4% голосов собрал список партии «Гражданская сила» во главе с предпринимателями Денисом Бычковым (депутат облдумы) и Сергеем Филатовым (депутат Тульской гордумы).

Эти тенденции еще более усилились на выборах 1 марта 2009 г. Кандидаты «Единой России» проиграли выборы мэров Мурманска и Смоленска, с большим трудом победили в Томске и Петропавловске-Камчатском. КПРФ выиграла выборы второй половины Тверской гордумы, получив 49,2% голосов (а в 2008 г. у нее было лишь 30%). Доля «Единой России» сократилась до 29,4%. На выборах Брянского горсовета «Единая Россия» набрала 35,6% голосов, КПРФ — 30,6%, ЛДПР — 16,3%, «Справедливая Россия» — 11,8%. Результаты «Единой России» по сравнению с декабрем 2007 г. упали в Твери на 24%, в Новозыбкове Брянской области — более чем вдвое, на 32%, в Улан-Удэ — на 17%, в Баунтовском районе Бурятии — на 41% (в 2,3 раза!), в Луховицком районе Подмосковья — на 23%, в Узловой Тульской области (третий по численности населения город после Тулы и Новомосковска) — на 25%, в Зее Амурской области — на 34%. И даже в крупнейшем городе ЯНАО, контролируемом нефтегазовой элитой Ноябрьске, результат «Единой России» упал на 20%. При этом показатели КПРФ почти

¹³ www.regnum.ru/news/1073185.html. 22.10.2008

¹⁴ Дикишина П. Осенний переполох в свердловском парламенте. 29.10.2008. http://www.uralpolit.ru/urfo/polit/vlast/id_119217.html

езде выросли в 1,5–3 раза¹⁵. Существенную поддержку на муниципальных выборах получили местные движения. Так, в Тольятти на втором месте с 25,8% голосов оказалось общественное движение «Декабрь», куда вошли беспартийные, а также местные активисты СПС и «Яблока». Рост протестного голосования в городах, где сосредоточено основное число реально работающих общественных организаций и СМИ и лучше организован контроль за выборами, где преимущественно и действуют политические партии, привел к явной смене стратегии власти. Процесс внедрения партсписков на выборах в крупных городах был приостановлен.

Так, несмотря на первоначальные заявления региональных властей и местных лидеров «Единой России», мажоритарная система была сохранена на муниципальных выборах в Екатеринбурге, Челябинске, Архангельске, Иркутске, Липецке и ряде других городов. В Архангельске представители политических партий (ЛДПР, «Справедливая Россия», «Гражданская сила») настаивали на введении смешанной или полностью пропорциональной избирательной системы. Их позиция объяснялась стремлением получить депутатские мандаты. Сторонники сохранения прежней системы выступили как действующие депутаты, так и представители общественности. На публичных слушаниях в Екатеринбурге было принято решение не отказываться от мажоритарной системы. Сначала городские депутаты эту рекомендацию проигнорировали, приняв поправки в устав города в первом чтении. Но затем они все же решили, что в городе останется прежняя, чисто мажоритарная избирательная система.

На этом распространение смешанных и полностью пропорциональных систем на муниципальных выборах не остановилось. Но теперь оно происходило в основном за счет малых городов и районов, где политических партий, как правило, просто нет. 11 октября 2009 г. по полностью пропорциональной системе прошли выборы в 83 муниципальных образованиях, а еще в 89 — по смешанной. Это стало самым массовым одномоментным проведением местных выборов по партийным спискам. В Волгоградской области по чисто пропорциональной системе были избраны Волжская городская дума, Ленинская районная дума и совет депутатов города Ленинска. В Республике Ингушетия по партийным спискам были избраны горсоветы Магаса, Назрани, Малгобека, Карабулака, советы Джейрахского, Малгобекского, Назрановского и Сунженского муниципальных районов, а также все сельские советы. Любопытно, что в феврале 2009 г. региональный закон установил в муниципалитетах

Ингушетии мажоритарную систему, но уже в апреле закон изменили.¹⁶ В Московской области к полностью пропорциональной системе перешли советы депутатов Каширского, Шатурского, Щелковского муниципальных районов, советов депутатов городских поселений Клин, Высоковск и Решетниково Клинского района, городских поселений Ступино и Жилево Ступинского района, городских поселений Черусти и Мишеронский Шатурского района. По полностью пропорциональной системе были избраны городская дума Спасска-Дальнего (Приморский край), Стародубский районный совет (Брянская область), совет депутатов городского поселения Билибино Чукотского АО, совет Аллаиховского района Якутии. В городе Клинцы Брянской области в течение 2009 г. выборы по пропорциональной системе успели провести дважды¹⁷. Избранный там в марте горсовет не смог избрать главу города и был распущен из-за того, что в течение трех месяцев подряд не проводил правомочных заседаний.

По смешанной системе прошли выборы Благовещенской городской думы и Райчихинского горсовета Амурской области; в Астраханской области — советов ЗАТО Знаменск и Харабалинского района; в Красноярском крае — Краснотуранского районного совета; в Архангельской области — собрания депутатов Няндомского района; в Курганской области — Варгашинского райсовета; в Смоленской области — Краснинской районной думы; в Тверской области — Ржевской городской думы и собрания депутатов Торопецкого района; в Ненецком АО — совета города Нарьян-Мар и совета Заполярного района; в Ямало-Ненецком АО — гордумы Салехарда; в Московской области — советов Рузского муниципального района, городских поселений Тучково и Оболенск. Продолжалось массовое внедрение смешанной системы в Брянской области. 11 октября по ней прошли выборы в райсоветы Брасовского, Брянского, Выгоничского, Гордеевского, Дубровского, Дятьковского, Жирятинского, Жуковского, Злынковского, Карачевского, Клетнянского, Климовского, Клинцовского, Комаричского, Красногорского, Мглинского, Навлинского, Новозыбковского, Погарского, Почепского, Рогнединского, Севского, Суземского, Суражского, Трубчевского районов, а также в 17 советов малых городов и поселков городского типа. Массово внедряются партсписки и в Сахалинской области. По смешанной системе

¹⁵ Тульский М. Начало конца «партии Путина». Разгром по всем фронтам // АПН. 27 марта 2009. <http://www.apn.ru/publications/article21478.htm>

¹⁶ Закон РИ от 6 мая 2009 года № 19-РЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия»» http://www.parlamentri.ru/docs/lawsinfo.php?id=28_0_1_0_M

¹⁷ Брянская облдума распустила Клинцовский горсовет. <http://www.regnum.ru/news/1185557.html>. 13.07.2009

избраны 18 советов: городские собрания Южно-Сахалинска, Тымовска, Александровска-Сахалинского, Охи, Поронайска, Смирныховска, Корсакова, Холмска, Анивы, Долинска, города Ноглики, Курильска, Макарова, Южно-Курильска, Северо-Курильска, города Томари, а также Невельского и Углегорского районов.

Но самым тревожным стало начало массового внедрения выборов по партийным спискам в сельских поселениях, где отсутствуют какие бы то ни было партийные организации, основная масса населения беспартийна, а сфера решаемых вопросов (в основном имеющих локально-бытовой и жилищно-коммунальный характер) не имеет к программам федеральных политических партий никакого отношения. Согласно закону о политических

партиях, их отделения официально регистрируются только на уровне субъектов Федерации. Даже регистрацию на этом уровне партии поддерживают с трудом. Это и понятно, если учесть, каковы материальные и технические затраты на требуемую по закону отчетность. В этих условиях выборы по партийным спискам фактически означают, что право выдвижения кандидатов отчуждается у жителей муниципальных образований в пользу партийных структур, которые фактически функционируют в административных образованиях более высокого уровня. Утрачивается сам смысл понятия «местное самоуправление», поскольку решения о выдвижении кандидатов принимает уже не местное население, а региональные и местные отделения *федеральных* партий.

Таблица 1. Сравнительные данные о численности политических партий в РФ

Название партии	Численность по данным Министерства юстиции РФ*
«Единая Россия»	1 931 667
«Справедливая Россия»	402 017
Либерально-демократическая партия России	185 573
Коммунистическая партия Российской Федерации	152 844
«Патриоты России»	87 344
«Правое дело»	61 691
Российская объединенная демократическая партия «Яблоко»	55 930
Итого	2 877 066

* Данные согласно официальным данным сайта Минюста на начало декабря 2009 года. <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/partii/>

В Таблице 1 приведены официальные (и, как предполагают многие наблюдатели, значительно завышенные) данные о численности российских политических партий. Учитывая, что на недавних федеральных выборах — выборах Президента РФ 1 марта 2009 г. — в списки избирателей на момент закрытия избирательных участков было внесено 107 222 016 избирателей, доля членов партий среди них составляет всего 2,7%. При этом очевидно, что основная часть партийного актива всех партий сосредоточена в административных центрах регионов, где находятся руководящие органы и аппараты региональных отделений, а также в иных крупных городах. Но даже и там они зачастую являются фиктивными. В малых же городах, не говоря уже о сельских районах, никаких партий (кроме созданной административным путем «партии власти») просто нет, даже фиктивных.

В условиях фактической беспартийности подавляющего большинства жителей муниципальных образований, особенно малых городов и сельских поселений, принудительное введение выборов по пропорциональным и смешанным избирательным системам выглядит как элемент политтехнологической манипуляции избирательным процессом.

Оно ведет и фактическому отстранению абсолютного большинства жителей от процесса выдвижения кандидатов, то есть к лишению их пассивного избирательного права. К тому же в соответствии с принятыми в феврале поправками к избирательному законодательству общественные организации лишены права выдвижения списков кандидатов на выборах органов МСУ по пропорциональной системе.

Как показывает практика внедрения партсписков на выборах в районах, малых городах и селах, партизация выборов часто сопровождается фактическим установлением контроля местной элиты над всеми формально зарегистрированными на территории политическими партиями. За счет этого обеспечивается доминирование местных элитных групп, которые монополизируют процесс выдвижения кандидатов. А оппозицию, даже если ей удастся сформировать партийный список, не допускают на выборы путем отказа в регистрации или отмены регистрации этого списка. В результате возникает риск приватизации власти представителями одного бюджетно- или градообразующего предприятия, которое зачастую способно полностью подчинить деятельность органов МСУ своим интересам.

Символичным стало введение полностью пропорциональной избирательной системы на выборах Хомутининского сельсовета Увельского района Челябинской области. 3 июня 2009 г. в селе Хомутино были приняты поправки в устав, заменяющие прежнюю мажоритарную избирательную систему на полностью пропорциональную. Теперь все 10 депутатов сельского совета избираются по партийным спискам с 7%-ным заградительным барьером. Изменения были зарегистрированы в органах юстиции 7 июля и опубликованы в газете «Хомутининские новости» 16 июля. При этом решение о назначении выборов было принято 14 июля, то есть еще до официального опубликования изменений в уставе. Данное решение оспаривалось местным общественником, главой Ассоциации сельских и городских поселений Юрием Гурманом. 14 августа районный, а 31 августа областной суд постановили, что решение о проведении выборов в Хомутино по партспискам законно. Обращает на себя внимание то, что при введении полностью пропорциональной избирательной системы в Хомутино не было введено никаких норм, хотя бы символически обеспечивающих учет избирательных прав беспартийных граждан.

В результате в селе, где числилось всего 1232 избирателя, только за один день 14 июля в «Единую Россию» было принято 250 человек, а на 3 августа в сельской ячейке было уже 344 члена, почти 30 % всего взрослого населения. Одновременно возникла из ниоткуда организация ЛДПР. Таким образом, для участия в выборах Хомутининского сельсовета выдвинуто три списка — «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР. Документы всех трех списков в муниципальную избирательную комиссию приносил один и тот же человек. Список партии «Единая Россия» возглавила генеральный директор ОАО «Санаторий “Урал”» Галина Селянина, список КПРФ — начальник отдела капитального строительства ОАО «Санаторий “Урал”» Михаил Зайнулин, а список ЛДПР — начальник службы безопасности ОАО «Санаторий “Урал”» Александр Гафиятулин. Аналогичным образом пытались организовать выдвижение и от четвертой партии, «Справедливой России», но в последний момент ее региональное отделение отвергло «санаторный список» и выдвинула список из жителей села, не имеющих отношения к санаторию «Урал», во главе с сельским почтальоном Людмилой Карпук. Таким образом, выборы в селе Хомутино были приватизированы санаторием. Все иное местное население фактически было лишено пассивного избирательного права. 7 сентября 2009 г. было опубликовано открытое письмо членов хомутининской партийной ячейки КПРФ: «Мы, коммунисты, проживающие в селе Хомутино Увельского района Челябинской области, имеющие большой партийный стаж, до боли воз-

мущены тем, что происходит с нашей партийной организацией. Мы возмущены тем, что в нашем селе произошел переворот. Вместо старых коммунистов в Хомутино появились лжекоммунисты. В угоду своих интересов, дирижируемых из кабинетов партии «Единая Россия», под давлением и манипуляцией генерального директора санатория «Урал» Галины Селяниной, которая возглавила список кандидатов в депутаты от «Единой России», была создана лжепартийная ячейка КПРФ, состоящая из близких и нужных ей (Селяниной) сотрудников санатория... Требуем снять сфабрикованный в нарушение устава партии список КПРФ с выборов депутатов Хомутининского сельского поселения 11 октября 2009 года»¹⁸. В свою очередь Юрий Гурман, депутат действующего Хомутининского сельсовета, заявил: «Я с уважением отношусь ко всем партиям и их членам, но в силу убеждений и дела, которому служу, ради получения депутатского мандата не могу примкнуть ни к одной из партий, как бы это ни было соблазнительно. Я не приемлю насилия над убеждениями людей, в каких бы изощренных формах оно ни выражалось».

Вскоре выяснилось, что даже избирательную комиссию в селе сформировать было затруднительно. Она изначально состояла из пяти человек. Трое из них, включая председателя, были работниками ОАО «Санаторий “Урал”», руководство которого возглавило сразу три партсписка на выборах сельсовета. А проблема состояла в том, что, как устанавливает закон, те члены избирательной комиссии, которые находятся в непосредственном подчинении у выдвинутых кандидатов, должны прекратить свои полномочия после их выдвижения. Этого не произошло. Но как только один из депутатов совета обратил внимание прокуратуры на это нарушение, директор санатория и лидер списка «Единой России» Г. Селянина задним числом «уволит» всех троих членов комиссии с работы.

Результаты выборов в селе Хомутино вполне показательны. Число избирателей, внесенных в список на момент окончания подсчета голосов, составило 1286. Странно, но в селе, постоянно теряющем население, за несколько месяцев прибавилось почти 50 избирателей. В выборах приняло участие 1017 избирателей (79,1%), включая 110 проголосовавших досрочно. «Единая Россия» получила 627 голосов (61,8%), «Справедливая Россия» — 331 (32,6%), КПРФ — только 30 (3%), а ЛДПР — всего 9 (0,9%). Благодаря методу делителей у «Единой России» стало 7 мандатов, у «Справедливой России» — 3. Так что КПРФ и ЛДПР заплатились за выдвижение явно

¹⁸ «Единую Россию» обвинили в партийном перевороте в селе Хомутино. <http://www.nr2.ru/chel/248061.html>.

симуляционных списков. В условиях, когда дирекция санатория все усилия бросила на список «Единой России», голосовать за списки подчиненных было просто некому. Судя по результатам, даже сами кандидаты от ЛДПР ее не поддержали: в списке партии было 10 кандидатов, а голосов она получила всего 9. Но, невзирая на явный крах такой партийной показухи, руководство облизбиркома назвало эксперимент «удачным».

В целом ситуация с политической конкуренцией на выборах местных советов по партспискам напоминает выборы региональных законодательных собраний: в большинстве регионов представлены только 4 парламентские партии. Однако уровень конкуренции, как правило, зависит от размеров муниципального образования. Он традиционно выше в крупных городах, ниже — в селах и малонаселенных сельских районах. В некоторых небольших муниципальных образованиях регистрируются всего по два или три списка кандидатов. В Ингушетии, где во всех муниципалитетах введена полностью пропорциональная система, списки кандидатов были повсеместно выдвинуты только партиями «Единая Россия» и «Справедливая Россия» и лишь кое-где видимость их конкуренции между собой разбавляли списки ЛДПР, КПРФ и «Яблока». Явно имитационной была и конкуренция на выборах ряда органов МСУ Брянской области, где единственному значимому по составу списку, «Единой России» во главе с главой районной администрации, обычно «противостояли» один-два списка других партий, в каждом из которых было по одному-двум кандидатам. Если бы эти списки изначально рассчиты-

вали на получение мандатов, то значительная часть мест в собраниях просто не была бы заполнена. Так, в выборах Гордеевского районного совета 11 октября 2009 г. участвовал список «Единой России» из 17 кандидатов во главе с главой районной администрации Сергеем Симоненко. Его «конкурентами» были список ЛДПР из единственного кандидата (пенсионер А. Мягчило 1978 года рождения) и список КПРФ из двух кандидатов. Всего в районе 9229 избирателей. «Единая Россия» получила 7026 голосов (88,9%), КПРФ — 562 (7,1%), ЛДПР — 159 (2%). У «Единой России» оказалось 10 мест, а у КПРФ — одно. Так оно, видимо, изначально и планировалось, потому что во главе списка КПРФ стоял работник райсовета. На выборах Дубровского райсовета (15 857 избирателей) конкурентами списка «Единой России» из 13 кандидатов во главе с главой районной администрации Михаилом Козориным стали список ЛДПР из трех человек (лидер — безработная) и список КПРФ из двух человек (лидер — пенсионер). Здесь у «Единой России» 6901 голос (80,4%), у КПРФ — 1091 (12,7%), у ЛДПР — 357 (4,2%). Избраны девять «единороссов» и один коммунист. На муниципальных выборах в Якутии 12 октября 2008 г. в семи районах и улусах были почти повсеместно зарегистрированы по два списка, кое-где — по три. И действительно, если еще можно представить себе что-то похожее на партийные организации в Нерюнгри, то говорить о партиях в Оленекском районе, где всего 2329 избирателей, или в Анабарском, где их всего 1802, просто несерьезно. Об этом красноречиво свидетельствуют данные Таблицы 2.

Таблица 2. Результаты выборов советов районов и улусов Якутии по пропорциональной системе 12 октября 2008 г.

Избираемый орган	Численность избирателей	Результаты партий: количество и процентная доля голосов
Анабарский райсовет	1802	«Единая Россия» — 728 (63,41 %) КПРФ — 361 (31,45 %)
Улусный совет Горного улуса	6013	«Единая Россия» — 2760 (65,33 %) «Справедливая Россия» — 812 (19,22 %) КПРФ — 610 (14,44 %)
Ленский райсовет	26 484	«Единая Россия» — 4998 (71,21 %) ЛДПР — 1620 (23,08 %)
Мирнинский райсовет	53 895	«Единая Россия» — 15 083 (66,29 %) КПРФ — 6125 (26,92 %)
Нерюнгринский райсовет	55 037	«Единая Россия» — 9545 (58,79 %) «Справедливая Россия» — 5617 (34,6 %)
Оленекский районный совет	2329	«Единая Россия» — 868 (56,36 %) КПРФ — 619 (40,19 %)
Алданский райсовет	29 453	«Единая Россия» — 8158 (64,93 %), «Справедливая Россия» — 1441 (11,47 %) КПРФ — 2498 (19,88 %)

Общественная активность в условиях партизации местных выборов: между имитацией и обходными маневрами

Как уже отмечено, в феврале 2009 г. из федерального законодательства были исключены нормы, позволявшие общественным организациям выдвигать списки на местных выборах. Раньше это право могло быть реализовано, если оно было закреплено в уставе организации, а сама она была зарегистрирована не менее чем за год до выборов. Теперь это право осталось только в случае сохранения мажоритарной составляющей выборов. Надо признать, что в течение длительного времени эта норма была во многом «спящей». На местных выборах, где всегда доминировала роль личных репутаций, гражданам было проще баллотироваться как самовыдвиженцам. Участие общественных организаций в муниципальных выборах было эпизодическим. Так, в Красноярском крае возникло движение под названием «Блок Анатолия Быкова». Оно регистрировало список на выборах Красноярского горсовета в 2008 г., но регистрация была отменена по судебному иску ДПР. Во Владивостоке в выборах гордумы участвовало движение «Женщины Владивостока». В выборах 12 октября 2008 г. в Электрогорске участвовало Московское областное общественное движение «Общественный совет поддержки политики Президента Российской Федерации». И это — практически исчерпывающий список подобных эпизодов за несколько лет.

Однако расширение внедрения партсписков активизировало и местные общественные структуры. Весной 2009 г. именно общественные организации и движения в целом ряде муниципалитетов воспринимались как основная альтернатива не только местной власти, но и политическим партиям как таковым. Так, в Твери были выдвинуты списки общественных организаций «Союз народных депутатов», «Родители против наркомании», «Союз избирателей» и «Родители за будущее детей». В городе Зея списки регистрировали региональная общественная организация «Гражданская инициатива» и Амурская региональная общественная правозащитная организация «Союз ветеранов вооруженных сил», отказ получила Городская организация профсоюза работников народного образования и науки РФ. В городе Новозыбков выдвинула список общественная организация предпринимателей юго-западных районов Брянской области, в Долгопрудном — ОО «Городское собрание», в Тольятти — общественное движение «Декабрь», в Лесном районе Тверской области — Общественная организация ветеранов.

Практически везде эти общественные движения пошли на выборы по двум причинам. Одна из

них состоит в том, что принудительное введение смешанной или полностью пропорциональной избирательной системы лишило многих местных политиков, особенно находящихся в оппозиции к властям, возможности баллотироваться в округах. Либо этих округов не стало, либо их размеры существенно увеличились. Вторая причина состоит в том, что одновременно резко сократилось число партий. Выбирать между оставшимися партиями общественники не хотели, а часто и не могли, потому что даже выжившие партии зачастую отсутствуют на местах. Потребность выразить интересы осталась, а прежние возможности исчезли. Вот и вспомнили на местах о праве, которым раньше не пользовались.

Но как только об этом «спящем» праве вспомнили местные политики, его тут же отменил федеральный центр. Парадоксально, но началось это со следующего заявления, сделанного в Послании Президента 5 ноября 2008 г.: «Нужно, чтобы они (представительные органы власти. — А.К.) избирались при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей — правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских»¹⁹. Однако появившийся вскоре законопроект повысил роль общественников на выборах очень своеобразно, лишив их права на самостоятельное выдвижение списков. По мысли его авторов, общественники, желающие выдвинуть своих кандидатов на местных выборах, должны заключить с той или иной партией союз и подписать предварительный договор о совместном участии в выборах. Квота общественников в партийном списке в этом случае не должна превышать 15% от общего числа кандидатов, а обязанность удовлетворять подобные просьбы общественных организаций на партии не возложена. Никакого повышения интереса партий к общественникам не наблюдается.

Можно отменить два феномена, немного разнобразящих унылую картину современных муниципальных выборов по партийным спискам. Первый — это развитие общественной самоорганизации в «параллельном» официальном партиям и даже официальным выборам пространстве. Второй — стремление самих партий имитировать наличие внутри них «квазиобщественных» образований с целью решения текущих электоральных задач. Что касается «параллельной» партиям самоорганизации, то ее признаки можно было найти и до начала всеобщей партизации выборов. Так, одним из примеров конкуренции неформального объединения с формальными являются выборы гордумы Барнаула в октябре 2008 г. Основной интригой этих выборов было противо-

¹⁹ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года. <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968>

стояние между дружественным мэрии списком, выдвинутым партией «Единая Россия», и созданным группой кандидатов-самовыдвиженцев неофициальным блоком «Патриоты города, идущие защищать права людей», который ориентировался на поддержку губернатора²⁰. Участвовавшие в выборах кандидаты, выдвинутые КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР, не имели серьезных шансов. И действительно, ни один из них так и не стал депутатом. В ходе выборов победу в 27 округах из 35 одержали представители «Единой России».

После отмены права общественных организаций выдвигать списки этот феномен стал проявляться ярче. Так, на выборах в Курганскую городскую думу 11 октября 2009 г. заметным явлением стало участие команды из девяти представителей профсоюза «Защита». 11 сентября состоялась пресс-конференция, на которой было распространено заявление «Защиты», подписанное уже 16 кандидатами, в том числе 7 действующими депутатами городской думы. Многие из подписавших заявление ранее состояли в «Единой России», «Справедливой России» и КПРФ, но были исключены за критику руководства или вышли из партий по своей инициативе в 2007–2009 гг. Кандидаты от «Защиты» вели активную агитацию на выборах. В Иркутске уже три года действует Координационный совет гражданских инициатив, ставший в 2008 г. полноценным членом Союза координационных советов России (СКС). От этой коалиции граждан и общественно-политических сил решили идти на выборы в городскую думу 11 октября 2009 г. четыре человека. Жесткая борьба за власть шла в Усольском районе Иркутской области. Усолье-Сибирское является единственным муниципалитетом в области, где мэр избирается депутатами из состава депутатского корпуса, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается ими же на конкурсной основе. Здесь все потенциальные кандидаты объединились в две противоборствующие группировки: одни шли под лозунгом «Будущее в наших руках» (оранжевые футболки), а другие называли себя общественной организацией «Усольчане» (белые футболки). Выиграли «Усольчане».

В Архангельске в течение 2009 г. проходили акции протеста медиков. Они привлекали больше внимания, чем формальная агитация кандидатов в горсовет. Поводом для начала акций протеста стала странная сделка по покупке томографа в первую городскую больницу, происходившая

на фоне отказа в ремонте и закупке самого элементарного оборудования в операционные. Выйдя на публичную акцию протеста, медики подняли не только проблемы коррупции при госзакупках, но и системные проблемы в отрасли: низкие зарплаты, дефицит лекарств, нарушения КЗОТа. 8 сентября 2009 г., ровно через 100 дней после проведения первого митинга врачей в Архангельске, на центральную площадь города снова вышли представители медперсонала. Власти города сначала запретили митинг под предлогом, что во всех заявленных его организаторами местах уже были запланированы пикеты «Молодой гвардии «Единой России»». Потом митинг все-таки разрешили, но организаторы отмечали информационную блокаду в местных СМИ, а также распространение по местным телеканалам новости о том, что митинг запрещен, в результате чего сократилось число участников²¹. Показательно, что и на выборах региональных парламентов иногда наблюдается нечто подобное. На выборах Московской городской думы в 2009 г. наиболее активную кампанию против Юрия Лужкова вело движение «Солидарность», не имевшее ни партийного статуса, ни зарегистрированных кандидатов.

Можно привести и несколько примеров создания «квазиобщественных» структур при политических партиях. В Кургане накануне выборов гордумы была создана новая общественная организация под названием «Наш город», действовавшая под эгидой «Единой России». На выборах Омского горсовета в марте 2009 г. внутри «Единой России» обнаружилось движение сторонников мэра Виктора Шрейдера — «Омская инициатива». «Единая Россия» поддержала кандидатов движения. В итоге агитацию эти кандидаты вели одновременно под двумя логотипами, а главный лозунг звучал так: «Голосуй за программу “Омская инициатива” партии “Единая Россия”».

Заключение

Таким образом, очевидно, что форсированное внедрение на муниципальных выборах в России (особенно на уровне поселений и в сельских районах) выборов по партийным спискам содержит элементы безответственного политтехнологического манипулирования, не соответствует реальной роли партий в жизни местных сообществ. Имеющиеся примеры свидетельствуют о том, что фактический монополизм предложения услуг на партийном рынке, где действуют несколько официально разрешенных, зависимых от контролирующих органов игроков, ведет к откровенной имитации поли-

²⁰ Итоги выборов в Барнаульскую гордуму: «Единая Россия» может сформировать фракцию из 29 депутатов. Ориентированный на губернатора неофициальный блок «Патриоты города» — группу из 6 человек. Altay Daily Review. 13.10.2008. <http://www.bankfax.ru/page.php?pg=55775>

²¹ Доктор Рошаль: я готов подписаться под каждым требованием врачей Архангельска. RUSNORD. 08.09.2009.

тической конкуренции. Эта ситуация усугубляется отсутствием на местах реальных партийных организаций, что создает условия для политической коррупции и монополизации власти в муниципалитетах теми или иными группами элиты. Очевидно и то, что партии не демонстрируют реального стремления к взаимодействию с общественными формированиями локальных сообществ, ориентируясь вместо этого на свои собственные корпоративные интересы. Пропорциональная система на муниципальном уровне лишает значительное число граждан пассивного избирательного права, создает условия для отчуждения между членами местных сообществ и органами МСУ. Если пропорцио-

нальная система на выборах Государственной думы РФ затрагивает пассивное избирательное право нескольких тысяч политиков, а случае с выборами региональных законодательных собраний речь идет о десятках тысяч человек, то на выборах МСУ реально ущемляются права сотен тысяч граждан. Многие из них, возможно, не желают обращаться к партийному посреднику для участия в муниципальных выборах. Но права на самовыдвижение у них больше нет. Пропорциональная избирательная система превращает местное самоуправление в имитационную структуру, слабо связанную с гражданами, но полностью подконтрольную органам исполнительной власти.