

Региональная политическая реформа

1. Резюме

Цель реформы: создать устойчивую систему региональной власти, опирающуюся на сдержки и противовесы, так чтоб интересы регионов были сбалансировано представлены на федеральном уровне. Такая система должна, с одной стороны, не допустить появления новых авторитарных режимов в регионах, с другой стороны, защитить регионы от чрезмерного давления со стороны центра, а также страну в целом от отката к авторитаризму.

Задача реформы: усилить региональную власть так, чтобы она была подотчетна населению и стала самостоятельным субъектом политики в стране.

Содержание реформы и ограничения: Реформа включает изменение границ регионов. У региональных парламентов будет новый порядок формирования и больше полномочий; вводятся выборы глав регионов и описываются варианты этих выборов. Вводится новая система представительства регионов в Госдуме и Совете Федерации.

Реформа не затрагивает вопросов экономической (и, в частности, налоговой) политики и распределения полномочий между центром и регионами.

Почему нужна региональная реформа?

- Россия отличается крайним и во многом уникальным региональным разнообразием – единое эффективное управление из одного центра невозможно, это утопия («эффект динозавра» – огромное тело и маленькая голова);
- Большая страна может быть или империей (они всегда распадаются из-за неразрешимых противоречий) или федерацией (писал еще Ш.Л.Монтескье – см. Приложение 1). Сохранить демократический режим можно только в федеративном формате;
- Все крупные страны мира имеют ассиметричное государственное устройство (включая даже Китай и Индию), усиление регионализации происходит даже в формально унитарных государствах (Италия, Франция), чрезмерная унификация губительна;
- Конкуренция регионов друг с другом необходима для стимулирования их развития и политической эволюции, поиска внутренних ресурсов, также как изменчивость и естественный отбор основа эволюции в природе;
- Необходимо разделение властей не только по горизонтали, но и по вертикали (это и есть федерализм) – только это может защитить от чрезмерной концентрации власти в одних руках и воспроизводства диктатуры.

Главная проблема – поиск разумного баланса региональных и федеральных интересов:

- Региональный авторитаризм 1990-х разрушал единое правовое пространство страны, мешал экономическому развитию и соблюдению прав человека – см. Приложение 2;

- Однако, чрезмерная унификация 2000-х – 2010-х лишила регионы стимула к саморазвитию и предопределила рост авторитаризма национального политического режима;
- Главное – сочетание «деавторизации» (снижение риска появления новых региональных автократий и режимов типа Кузбасса, Башкирии и т.п.), формирование системы сдержек и противовесов при одновременном усилении самостоятельности регионов.

Ключевые действия по периодам:

На первом этапе (до первых шести месяцев после гипотетического начала реформы) в условиях временных чрезвычайных мер переходного периода:

- Осуществляется роспуск региональных законодательных собраний;
- Увольняется часть губернаторов за утрату доверия;
- Формируются временные совещательные органы, заменяющие законодательные собрания, и принимаются временные положения о выборах новых законодательных собраний;
- Принимается новый закон о политических партиях и начинается регистрация по нему, старые политические партии сохраняют прежний статус автоматически;
- Проводится реформа административного деления;
- Принимается решение об увеличении численности Государственной думы (*прим. ред. в Политической реформе это решение откладывается до принятия Конституции*);
- Принимаются новые законы о выборах Государственной думы и Совета Федерации;
- Принимается новый закон о структуре региональных органов исполнительной и представительной власти, предполагающий ее вариативность;
- Принимается новый закон об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ, включая изменение порядка формирования избирательных комиссий;
- Проводится амнистия и полная реабилитация осужденных по политическим статьям;
- Упраздняются федеральные округа, вместо них создаются префектуры и префектуральные округа.

На втором этапе (через 6-18 месяцев):

- Проводятся выборы новых составов законодательных собраний, новых глав регионов;
- Возможно – новой Государственной думы и нового Совета Федерации;

На третьем этапе (после выборов новых органов власти):

- Регионы принимают новые Уставы (Конституции) и принимают постоянные законы о своих структурах органов власти и избирательных системах.

Основные проблемы при реализации реформы.

Некоторые эксперты считают, что конституционная реформа 2020 года была проведена с нормативными и процедурными нарушениями. Это открывает возможность, при наличии политической воли, отказаться от конституционной реформы 2020 и признать ее юридически ничтожной.

Пока действует Конституция 1993 года, провести полную реформу политической системы на местах невозможно. Максимум – частичные изменения через федеральные законы. Это возможно только при условии поддержки Госдумы. Теоретически, Дума может стать лояльной, если прежняя система управления изменится, и контроль над депутатами ослабнет. Так было, например, в Армении в 2018 году: старый парламент оказался вынужден выполнять все требуемые оппозицией решения.

В результате возникает три варианта:

- Вариант 1. Возвращение на переходный период к тексту Конституции 1993 года по состоянию до января 2020;
- Вариант 2. Признание всей Конституции 1993 не действующей (за исключением первых двух глав) вследствие нарушения порядка ее изменений и утраты государственными институтами в результате правовой легитимности.
- Вариант 3. Новые изменения Конституции (и через них отказ от поправок 2020 и части норм 1993) с последующим принятием нового текста Конституции. В нынешней политической ситуации сценарий внутренней политической эволюции политического режима представляется доминирующим.

Если новую Конституцию будет принимать Конституционное Собрание, это создаст непредсказуемую политическую ситуацию. Нет гарантий, что новая власть, особенно под давлением лоббистов и в попытках достичь политических компромиссов, выберет такой правовой дизайн региональных политических институтов, который будет соответствовать системе институтов режима переходного периода.

Если же Конституцию примут через референдум, у организаторов появится возможность заранее заложить нужные нормы прямо в её текст.

Таким образом, предлагаемые изменения в политическую систему регионов можно разделить на две части:

- те, что требуют изменений в Конституции;
- те, что можно реализовать через обновление или принятие новых федеральных законов (это даже предпочтительнее).

Важно, чтобы ключевые элементы реформы были внедрены еще до формирования постоянных легитимных органов власти. Это поможет закрепить их в качестве некоторой традиции, что существенно повысит шансы сохранить их при принятии постоянных норм.

2.1. Почему нужна региональная реформа?

Комплексность и одновременность

Реформа должна быть комплексной и одновременной, все ее основные элементы должны быть приняты в течение первого переходного периода и стать заданными рамками начала работы

новых легитимных органов власти – без этого не будет изначально заданных сдержек и противовесов. Чем реформы будут более растянутыми, тем меньше шансов на их реализацию в заданном формате. Слишком велики риски, что политический институт, или конкретная политическая сила, используя свое усиление на том или ином этапе (например, в ходе первых выборов в новые органы власти), заблокируют затем проведение реформы в соответствии с первоначальной концепцией, и сделают невозможным ее завершение. В частности, необходимо, чтобы МСУ было изначально защищено от вмешательства органов государственной власти как их естественный противовес, препятствующий формированию новых региональных авторитарных режимов; необходимо провести декоммунизацию и детоталитаризацию, которая затем может быть затруднена в результате парламентских компромиссов;

Вариативность избирательных систем регионов

“демократия имеет свою собственную общезначимую природу, но она существует лишь в бесконечно разнообразных исторических формах, а потому реально существуют только демократии, одновременно тождественные друг другу и отличные одна от другой”

Ж.Бешлер.

Крайнее региональное разнообразие регионов России, как климатическое, так историческое, демографическое, социо-культурное, делает невозможным и вредным навязывание всем регионам единого институционального дизайна. Наиболее яркие примеры – Дагестан, где необходимо использовать избирательные системы, максимально чувствительные к представительству этнических меньшинств (например, систему многомандатных округов по правилам системы единого передаваемого голоса или с наличием элементов этнического квотирования по боснийскому или ливанскому примеру); автономные округа крайнего Севера, где без специальных мер невозможно защитить политическое представительство коренных малочисленных народов. Наоборот, для крупных городов с единой транспортной системой и единой инфраструктурой, где нормой является, когда избиратель живет в одной части города, работает во второй, пользуется услугами инфраструктуры третьей, логичнее и разумнее пропорциональная система. См. Приложение 4 про примеры регионов, которым не подходят стандартные для большинства иных территорий избирательные системы.

Таким образом, «единая» избирательная система для многих регионов представляется неприемлемой. В тоже время, полное отсутствие федеральных ограничений на использование избирательных систем также неоднократно приводило в регионах к злоупотреблениям. Так, в Корякском АО на выборах Думы КАО в 1996 году был установлен 25%-й заградительный барьер. В Москве с 7,4 млн. избирателей существует Мосгордума всего с 45 депутатами, что меньше, чем парламенты большинства иных регионов РФ, которые при этом имеют существенно меньшее население. Вводились цензы оседлости и цензы на знание языков субъектов Федерации, несправедливые правила замещения вакантных мандатов и т.д. Поэтому необходимо установить четкий закрытый перечень всех допустимых к применению в регионах избирательных систем и рамочно урегулировать все аспекты избирательного процесса.

Возможность введения специальных избирательных систем, учитывающих интересы меньшинств, в том числе различные механизмы квотирования, полностью соответствует международным избирательным стандартам и современной мировой практике.

«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии (2010). Пункт 84:

«Законодательство о политических партиях может путем установления поощрительных мер способствовать тому, чтобы женщины и меньшинства в полной мере были представлены и участвовали в политическом процессе. Например, для партий, представляющих национальные меньшинства, государство может снизить минимальный уровень требуемой поддержки со стороны граждан. Такие шаги не должны рассматриваться как дискриминационные, так как они соответствуют положениям международных и региональных правовых инструментов, предусматривающих возможность принятия специальных мер для обеспечения фактического равенства и поддержания полноценного участия женщин и представителей меньшинств в общественной жизни»

Пункт 106: *«В соответствии со статьей 4(2) и статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в законодательстве может содержаться **требование к государственным органам о принятии и выполнении обязательств по обеспечению полноценного и равного участия меньшинств в политической жизни страны.** Хорошим примером для подражания может стать добровольное внесение партиями положений о национальных меньшинствах в свои программы»*

Пункт 138: *«Для поддержания представительства меньшинств в политической сфере часто практикуются такие меры, как **закрепление определенного числа мест в парламенте за представителями отдельных меньшинств или отмена минимального избирательного порога для прохождения в парламент партии, представляющей интересы меньшинств.** Там, где это необходимо, государствам следует законодательно закрепить подобные меры, дающие представителям меньшинств возможность быть избранными на равных условиях с другими кандидатами»*

Существует много методов увеличения представительства меньшинств и общин.

- **Избирательные системы, использующие умеренно большие избирательные округа,** стимулируют партии выдвигать кандидатов из меньшинств на основе того, что сбалансированные списки кандидатов увеличат их избирательные шансы.
- **Очень низкий избирательный барьер или полное отсутствие формального барьера в пропорциональных системах** может также увеличить представительство до сих пор недостаточно представленных или не представленных групп, инициируя формирование партий, специально представляющих эти группы.
- **В мажоритарных/плюралистических системах обычно специально выделяются места для меньшинств и иных групп.**
- **Зарезервированные места могут быть использованы для обеспечения представительства особых групп меньшинств в законодательных органах.** Для определенных этнических и религиозных меньшинств места резервируются в таких странах, как Колумбия (общины чернокожих), Хорватия (меньшинства венгров,

итальянцев, чехов, словаков, русинов, украинцев, немцев и австрийцев), Индия (определенные племена и касты), Иордания (христиане и черкесы), Нигерия (туареги), Новая Зеландия (маори), Пакистан (не мусульманские меньшинства), Палестина (христиане и самаритяне), Самоа (не аборигенные меньшинства), Словения (венгры и итальянцы) и Тайвань (общины аборигенов). Кандидаты на эти зарезервированные места обычно избираются таким же способом, как и другие кандидаты, но иногда они избираются только членами своей общины меньшинства в соответствии с избирательным законом;

- Вместо использования формально зарезервированных мест, **можно избыточно представить определенные регионы, чтобы увеличить представительство географически сконцентрированных групп.** В Великобритании, Шотландия и Уэльсе количество депутатов в Палате общин больше, чем оно могло бы быть, если бы во внимание принималось только количество жителей в регионах. То же самое можно сказать о горных регионах Непала;
- Еще одна возможность это **система лучшего из проигравших**, используемая в Маврикии, при которой кандидаты из определенных этнических меньшинств, которые проиграли, но набрали наибольшее количество голосов, получают места в законодательном собрании для сбалансирования общего этнического представительства;
- Для поддержки представительства отдельных групп можно также **манипулировать границами избирательных округов.** Закон об избирательных правах в США в прошлом позволял правительству весьма своеобразно проводить границы избирательных округов с единственной целью создания округов, в которых большинство представляют американцы африканского, азиатского и латиноамериканского происхождения. Это можно назвать “положительной манипуляцией”. Однако манипулирование любой избирательной системой в целях поддержки или защиты представительства меньшинств редко обходится без разногласий и споров. Не имея четких критериев различия между «плохим джерримендерингом» и «хорошим джерримендерингом» такая технология представляется опасной и лучше ее избегать;
- В ряде этнически неоднородных обществ концепция зарезервированных мест была доведена до своего логического завершения. **Не только имеются места, распределенные по общинному принципу, но и вся система представительства в законодательном органе основана непосредственно на соображениях интересов общин.** Для каждой определенной общины имеется отдельный регистр избирателей, которые избирают в законодательный орган только членов своей “собственной группы”. В Ливане определены многомандатные округа (с 2017 многомандатные пропорциональные), в каждом из которых строго установлено распределение мест между конфессиональными группами. Представители избираются посредством системы голосования блоком из общинных регистров отдельно на места, отведенные каждой конфессиональной группе. В Фиджи избиратели имеют возможность голосовать как за кандидатов от своих общин, так и за кандидатов из “открытых” округов.

2.2. Конституционные принципы и гарантии

Ключевые элементы политико-институционального дизайна и гарантий политической конкуренции, разделения властей и сменяемости власти **должны быть четко и однозначно закреплены на конституционном уровне**, что должно максимально усложнить их пересмотр или отмену. **Конкретное время реализации зависит от того, когда будет принята Конституция. Но даже до ее принятия она должны быть учтены при принятии и иных нормативных актов.**

В частности, с учетом принципа вариативности, должны быть гарантированы:

- **Избираемость региональной власти.** Высшее должностное лицо (Глава исполнительной власти) субъекта Федерации избирается непосредственно населением; либо представительным органом субъекта Федерации как глава регионального правительства по предложению коалиции депутатов согласно конституции (устава) субъекта Федерации; либо возглавляет коллегиальный орган, избираемый согласно конституции (устава) субъекта Федерации в регионах со сложным этническим составом.
- **Гарантии разделения властей на региональном уровне:** включение нормы, что основные руководители исполнительной власти субъектов Федерации (члены правительства или администрации) утверждаются представительным законодательным органом субъекта Федерации по представлению главы исполнительной власти;

Сохраняется право увольнения губернатора федеральным центром за нарушение конституции и федерального законодательства, также региональный парламент может объявить импичмент губернатору в случае нарушения им федерального или регионального законодательства по определенной процедуре двумя третями голосов, подобная инициатива не может быть инициирована чаще раза в год и не может быть реализована первый год полномочий губернатора;

- **Сменяемость власти.** Высшее должностное лицо (глава исполнительной власти) субъекта Федерации не может занимать свою должность более двух полных или неполных сроков полномочий (субъект Федерации может установить дополнительные ограничения), при этом один срок не может составлять более пяти лет;
- **Независимость МСУ.** Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Не допускается участие органов государственной власти в формировании органов и исполнительной и представительной власти местного самоуправления (в том числе не допускается их участие в формировании конкурсных или квалификационных комиссий при определении кандидатов на должность), в свою очередь органы местного самоуправления не могут принимать участия в формировании органов государственной власти;
- **Избираемость органов МСУ населением.** Главы муниципальных образований в РФ избираются населением;
- **Отсутствие иных ограничений на обладание пассивным избирательным правом, кроме установленных в Конституции**, для того или иного уровня выборов (в частности, прямо прописать, что право быть избранным не может быть ограничено

наличием у гражданина РФ гражданства иного государства; имущественными требованиями и ограничениями; периодом проживания на той или иной территории; требованиями владения иными языками, кроме официального языка РФ; наличием судимости, кроме ограничений, прямо предусмотренных приговором суда на фиксированный период) – наличие в прошлом судимостей не может служить ограничением права граждан голосовать за тех кандидатов, которых они считают достойными;

- **Ограничений активного избирательного права, помимо возрастных, быть не должно.** Общий подход Европейского Суда по правам человека состоит в том, что безусловное лишение избирательного права заключенных на срок лишения свободы представляет собой общее, автоматическое и неизбирательное ограничение, несовместимое со ст. 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, решение о лишении избирательных прав должно приниматься судом и быть надлежащим образом мотивированным.

Заключенные не лишены избирательного права во многих странах мира. Среди них Дания, Израиль, Зимбабве, Канада, Кения, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Румыния, Украина, Чехия, Швеция, Япония и другие. Согласно законам Германии руководство тюрем обязано призывать заключенных участвовать в выборах и обеспечивать проведение голосования. При этом в Германии и Франции суд в отдельных случаях может лишить человека избирательного права (например, после признания его виновным в госизмене). В Новой Зеландии и Финляндии осужденных за фальсификацию выборов и коррупцию лишают права голоса на время пребывания в тюрьме и на следующие несколько лет после выхода из нее. В Китае и на Тайване существует мера пресечения, лишаящая политических прав, в том числе — права участвовать в выборах.

В Великобритании для большинства заключенных действует запрет на участие в выборах. Тем самым британское правительство игнорирует решение Европейского суда по правам человека, в 2005 году признавшего запрет незаконным. В Ирландии заключенные не могли голосовать до 2006 года из-за того, что для них не было предусмотрено голосование по почте. При этом формально избирательного права они не лишались.

Во всех штатах США, кроме Мэна и Вермонта, осужденным за тяжкие уголовные преступления запрещено голосовать на время отбывания срока наказания. В большинстве штатов право голоса возвращается сразу после выхода из тюрьмы, в некоторых требуется ждать установленный срок (в Небраске он составляет два года, в Делавэре — пять лет). В Айове, Кентукки, Виргинии и во Флориде осужденные лишаются избирательного права на всю жизнь, но могут направить запрос на его восстановление. В 2007 году во Флориде запрет был отменен, но в 2011 году его вернули. В Айове запрет не действовал с 2005 года по 2012 год;

- **Запрет на участие в выборной деятельности** может быть наложен только в судебном порядке для лиц, признанных виновными в организации и проведении фальсификаций, а также в нарушениях гражданских прав и свобод;

- **Гарантия права участия гражданина в политической деятельности в личном качестве.** Независимо от типа избирательной системы (в том числе при выборах по многомандатным пропорциональным округам или полностью пропорциональной системе) в выборах могут кроме списков участвовать независимые кандидаты. Соправнение по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, в 1990 в Копенгагене (Копенгагенский документ), содержит обязательство (в том числе и ранее принятое на себя РФ, но не соблюдавшееся), согласно которому, государства-участники: «7.2 – допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа, были **объектом свободной состязательности кандидатов** в ходе всенародных выборов; 7.5 – уважают **право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве** или в качестве представителей политических партий или организаций **без дискриминации**»;
- **Политическая независимость депутатов.** Депутаты любого уровня выступают в качестве непосредственных представителей народа, любая форма императивного мандата (попытка лишения депутата мандата за невыполнение решений партии или ее органов) или попытки отзыва депутата не допускаются. Полномочия депутата могут быть прекращены только по причине смерти; истечения срока полномочий, на который он был избран; личного заявления или утраты им права избираться.

Большинство современных конституций рассматривает депутата как представителя народа, а не только округа или партии; это означает, что он прежде всего должен учитывать интересы всей нации, всего общества, а не волю отдельных групп или лиц. Конституции ряда стран содержат статьи, запрещающие императивный мандат. Статья 27 Конституции Франции гласит, что «любой императивный мандат недействителен». Согласно ст. 67 Конституции Италии, «каждый член парламента, представляет нацию и не может быть связан обязующим мандатом при исполнении своих функций» Не связаны императивным мандатом и члены испанских кортесов (ч. 2 ст. 67 Конституции) и т.д. Депутаты Бундестага Германии являются «представителями всего народа, не связаны наказами или поручениями и подчиняются лишь своей совести» (ст. 38 Конституция ФРГ). Свободный мандат предусматривает также, что депутат парламента не может быть досрочно отозван избирателями, что является важнейшим элементом политической независимости депутата и всего представительного органа в целом.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 декабря 1996 №21-П выразил позицию, согласно которой, «по смыслу Конституции РФ, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.».

2.3. Ключевые действия первого периода (0-6 месяцев)

2.3.1. Отмена репрессивных законов и кадровые изменения

Немедленно после начала переходного периода отменяются репрессивные антидемократические законы, принятые в 2000-2020-е, проводится амнистия и полная реабилитация политических заключенных (для которых это означало также лишение избирательных прав).

Список законов, подлежащих полной отмене или частичному пересмотру, в Приложении 8

Кадровые изменения:

- большинство глав регионов отправляются в отставку указами Президента РФ за утрату доверия;
- уходит в отставку Центральная избирательная комиссия РФ в полном составе;
- прекращаются полномочия всех избирательных комиссий субъектов Федерации;

2.3.2. Распускаются региональные законодательные собрания

После делегирования Законодательными собраниями новых членов Совета Федерации, необходимого для «перезапуска» верхней палаты в переходный период инициируется роспуск (самороспуск) региональных законодательных собраний.

До избрания новых парламентов формируются временные совещательные органы (временные законодательные собрания – например, на паритетных началах от отделений политических партий, представленных в Госдуме РФ и ЗС региона – по равному числу представителей от каждой из данных партий, согласно решению руководства ее регионального отделения; а также от представителей органов МСУ городских округов и муниципальных районов; делегатов, назначенных губернатором по предложению региональных и федеральных общественных правозащитных организаций).

Полномочия регионального ЗС могут быть сохранены в случае соответствующего указа высшего временного федерального органа исполнительной власти.

2.3.3. Проводится реформа административного деления

Крайне необходимо до проведения новых выборов (после которых решить их может оказаться невозможно) решить нерешенные в 1990-2020-е проблемы территориальной структуры РФ и декоммунизации.

Замечание. Не существует никакой социологии, показывающей поддержку гражданами идей укрупнения регионов. Наоборот, все укрупнения проходили при активном возмущении представителей гражданского общества, которое подавлялось в том числе

силовым путем. Ликвидированные регионы за последующие годы активно теряли население, шла деградация их инфраструктуры

Реформа территориального деления должна сопровождаться мощной PR кампанией с идеями: возвращение справедливости; отмена незаконных решений 2000-х и 2010-х; защита населения территорий и повышение их шансов на развитие и политическую защиту своих интересов; наведение порядка в административном делении не через поражение в правах, а через одинаковую защиту прав больших и малых народов и территорий. Создание и воссоздание новых регионов будет явно поддержано населением этих территорий, возможности населения которых защитить свои интересы явно усилятся. Маловероятно, что кто-то из «крупных» регионов, от которых отделятся итак де-факто существенно обособленные от них территории, выступит против.

Ни одна страна мира не укрупняет регионы, наоборот, уменьшает их для создания больших стимулов для развития. Разукрупнение регионов, например, периодически проводит Индия. Создание самостоятельных штатов Нагаленд (1963) и Мегхалая (1967) не привело к прекращению борьбы за отделение. В 1966 мизо, расселенные в Ассаме, развернули партизанскую войну. В 1986 Мизораму и Аруначал-Прадешу был предоставлен статус штатов. В 2000 было создано три новых штата: Чхаттисгарха из восточной части штата Мадхья – Прадеш; Уттаранчал на северо - западе штата Уттар-Прадеш (переименован Уттаракханд в 2007 году) и Джаркханд из южных районов штата Бихар. В 2014 штат Андхра-Прадеш (Andhra Pradesh) на юге Индии был официально разделен на две части — на его северной территории образован новый штат, ставший 29-м в Индии. Он получил название Телангана (Telangana). В 2019 принято решение упразднить штат Джамму и Кашмир и создать в этом регионе вместо него две союзные территории Джамму и Кашмир и Ладакх.

В Канаде в 1999 была образована территория Нунавут с преимущественно эскимосским населением в результате отделения от Северо-Западных территорий.

- Ликвидация сложносоставных субъектов РФ: ХМАО-Югра, ЯНАО, Ненецкий АО выводятся из состава «материнских» областей и становятся республиками в составе РФ;
- Ликвидированные в 2000-е годы автономные округа, ставшие «административно-территориальными единицами с особым статусом», восстанавливаются в качестве самостоятельных регионов в качестве республик – Корякия, Эвенкия, Таймыр (с передачей в его состав Норильского промышленного района), Усть-Ордынская Бурятская Республика, Агинская Бурятская Республика, Коми-Пермяцкая Республика;
- Краснодарский край разделяется на Кубанский край и Черноморский край (на сегодня это третий по числу жителей регион страны, де-факто Черноморское побережье и собственно Кубань имеют совершенно разную структуру экономики, существенно отличаются политические и культурные традиции, фактически курорты побережья напрямую взаимодействуют с федеральным центром, лишь формально подчиняясь

краю – исключение побережья из состава консервативной Кубани позволит создать один форпост модернизации на Северном Кавказе); Таким образом, общее число «старых» регионов достигает 91.

2.3.4. Принятие закона «О декоммунизации и преодолении символического наследия тоталитаризма».

С целью большего стимулирования регионального развития и развития региональной идентичности, при одновременном усилении символического равноправия регионов, а также отхода от тоталитарных традиций и в рамках декоммунизации, все иные области переименовываются в края, **что также закрепляется в Конституции**. Смысл реформы: упрощение территориального деления с отходом (уменьшение числа типов субъектов Федерации) от тождества названия территории и ее административного центра. Возможно проведение региональных дискуссий и проведение референдумов о новых названиях территорий.

Возможные варианты:

- Ленинградская область переименовывается в Ладужский край,
- Свердловская область в Уральский край,
- Курганская область в Зауральский край,
- Волгоградская область в Волжский край,
- Ростовская область в Донской край,
- Иркутская область – в Прибайкальский край,
- Хабаровский край – в Дальневосточный край,
- Челябинская область – в Южно-Уральский край,
- Магаданская область – в Колымский край,
- Архангельская область – в Северный край,
- Калининградская область – в Прибалтийский край ,
- Еврейская АО – либо в Приамурский край, либо в Еврейскую Дальневосточную Республику
- другим краям также предлагается подготовить предложения по историческому и географическому уточнению своих названий.
- Киров переименовывается в Вятку, Ульяновск в Симбирск, Калининград в Кенигсберг и тд.

Ликвидируется некрополь у Кремлевской стены. Тело В.И.Ленина и захоронения некрополя у Кремлевской стены (115 урн с прахом, 12 персональных могил, 10 братских могил) переносятся на Военное Мемориальное кладбище (вариант – на Троекуровское кладбище).

2.3.5. Новая структура региональных органов власти

Реформа системы региональной власти. Принимается новый закон о структуре региональных органов исполнительной и представительной власти, предполагающий ее вариативность.

Через изменение Конституции и изменение, либо принятие нового закона, взамен закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- Как уже отмечено, предоставить регионам на выбор три схемы выборов высшего должностного лица (это более демократично, чем навязывать всем одну систему, и позволяет стимулировать региональную политическую дискуссию, в любом случае все назначения в администрации будет утверждать ЗС) –

- Глава исполнительной власти субъекта Федерации (губернатор) избирается непосредственно населением **АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВАРИАНТ** – главы городов федерального значения избираются непосредственно населением;

- Глава исполнительной власти субъекта Федерации избирается представительным органом субъекта Федерации как глава регионального правительства по предложению коалиции депутатов согласно конституции (устава) субъекта Федерации. В этом случае отправить его в отставку можно через формирование новой коалиции и избрание нового главы правительства (избрание нового главы правительства автоматически означает отставку предыдущего – т.н. система «конструктивного вотума», реализуемая в ФРГ);

- Глава исполнительной власти субъекта Федерации может возглавлять коллегиальный орган, избираемый согласно конституции (устава) субъекта Федерации в регионах со сложным этническим составом – эту схему могут вводить регионы, не имеющие, по данным переписи населения, более 50% представителей одного этноса в составе населения, с возможной (т.е. не обязательной, но дать право вводить данный институт при наличии желания) ротацией председателей во главе данного коллегиального органа (это Дагестан, КЧР, Марий Эл, Башкортостан, Якутия);

- При любой схеме - формирование регионального правительства, персональный состав которого утверждается ЗС. Депутаты могут выразить недоверие любому члену правительства спустя не менее года после его назначения, что ведет к его отставке (чтобы избежать слишком частой кадровой ротации и злоупотребления правом на недоверие);
- Регионы имеют право помимо должности главы исполнительной власти субъекта Федерации, избираемого непосредственно населением (губернатора), или же главы коллегиального органа, ввести должность главы правительства, избираемого депутатами по предложению губернатора;
- В городах федерального значения глава исполнительной власти (мэр) избирается населением, члены регионального правительства утверждаются депутатами ЗС;
- Регионы самостоятельно определяют названия своих органов законодательной и исполнительной власти;
- Сохранение минимальных стандартов численности депутатов ЗС в сторону увеличения и введения дополнительной градации для регионов, где не менее 4 млн. изб. – не менее 70 депутатов; где не менее 6 млн. изб. – не менее 100 депутатов (шансы избраться депутатами станут выше для представителей меньшинств, в том числе идеологических,

снизится стоимость избирательных кампаний, усложнится контроль исп. власти над депутатами)

Справка: 26 марта 2010 был принят Государственной Думой РФ в окончательном чтении и одобрен Советом Федерации 31 марта 2010 года Федеральный закон №42-ФЗ об унификации численности депутатов региональных парламентов, подписанный Президентом РФ 5 апреля 2010. Согласно этому закону после 1 сентября 2011 года количественные составы региональных парламентов определялись следующим образом:

- от 15 до 50 депутатов при численности избирателей в субъекте РФ менее 500 тыс. человек;
- 25-70 депутатов — при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн. человек;
- 35-90 депутатов при численности избирателей от 1 млн до 2 млн;
- 45-110 депутатов, если в регионе проживает больше 2 млн избирателей.

При этом регионы с числом избирателей более 2 млн закон далее не градировал.

- Введение минимальных стандартов численности депутатов законодательных собраний, работающих на постоянной профессиональной основе (в зависимости от числа избирателей региона – от не менее чем 25% депутатов до 100% при наличии соответствующих заявлений депутатов) – сейчас есть регионы где это всего два или три депутата (Курган, Калмыкия);
- Обязательная открытая публикация поименных итогов голосований депутатов законодательных собраний;
- Гарантии деятельности оппозиции – не менее одного депутата каждой партии, получившей место по пропорциональной системе, должны иметь возможность работать на профессиональной основе по решению фракции, а не по решению ЗС;

2.3.6. Реформа избирательной системы на региональном уровне

Принимаются временные положения о выборах новых законодательных собраний; принимается новый закон об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ.

- **Регионы могут выбирать собственные избирательные системы в рамках предусмотренных федеральным рамочным законодательством. На выборах региональных парламентов они выбирают одну из систем (вначале во временном положении, затем сохраняют ее или принимают новую при принятии постоянного закона):**
 - Либо смешанная связанная система с избранием не менее 50% депутатов по партийным спискам;
 - либо многомандатные пропорциональные округа без заградительного барьера;
 - либо пропорциональная система с терр. группами, примерно равными по числу избирателей, внутри партийных списков (при распределении мандатов внутри списка

группы ранжируются по проценту голосования за партию на конкретной территории от числа избирателей, принявших участие в голосовании на данной территории);

- либо многомандатные округа с индивидуальной конкуренцией кандидатов в регионах, где не один этнос по данным переписи населения не имеет более 50% населения, при преференциальной системе голосования (система единого передаваемого голоса);

- регионы могут вводить специальные квотированные места для представителей коренных малочисленных народов, порядок установления таких квот определяется специальным законом

- При выборах по пропорциональной системе заградительный барьер **либо отсутствует**, либо составляет 5%, если распределяется от 18 до 22 мандатов, 4%, если распределяется более 22 мандатов (данные цифры и означают что взятие барьера дает хотя бы один мандат, фактически это одно и тоже, но упростит подведение итогов и распределение мандатов, чтобы не тратить время на математические действия с заведомыми аутсайдерами);
- При выборах по многомандатным пропорциональным округам или полностью пропорциональной системе могут кроме списков участвовать независимые кандидаты;
- При наличии мажоритарной составляющей выборы по мажоритарным округам проводятся по системе абсолютного большинства в два тура. При этом региональный закон может предусмотреть порог избрания в первом туре с большинством от 40% (и одновременном отрыве не менее 10% от второго места) до 50%, а также возможность выхода во второй тур более двух кандидатов, если в первом туре никто не набрал более 30% голосов.

Справка: Система first-past-the-post (мажоритарная система относительная большинства, или плюральная система, или вестминстерская) считается одной из самых архаичных и неэффективных и в современном мире применяется все реже, заменяясь на иные системы (смешанные связанные, полностью пропорциональные, alternative vote, единого передаваемого голоса и т.д.). Главные примеры ее применения – Великобритания (требования ее отмены регулярно высказываются, был проведенный по требованию либерально-демократической партии референдум 2011, который провалился из-за фактического противодействия двух ведущих партий) и США (но многие штаты и города от нее постепенно отказываются), а также некоторые другие страны англосаксонской традиции как британского наследия (Индия, Пакистан, Канада). В тоже время многие бывшие и действующие британские доминионы ее отменили (Австралия, Новая Зеландия, Гайана, ЮАР, Танзания, Папуа-Новая Гвинея и т.д.).

Данную систему чаще всего критикуют за то, что она создает противоречие между голосованием избирателей и числом мест, полученных партиями, которое почти всегда является непропорциональным. Это часто создает «ложное большинство», перепредставляя более крупные партии (давая большинство мест партии, которая не получила большинства голосов), в то же время недопредставляя более мелкие партии. Более того, при этой системе партия может выигрывать выборы, получая меньшинство голосов. Пример – избрание

президентами США Дж.Буша-младшего в 2000 и Д.Трампа в 2016 (по этой системе голоса выборщиков 48 из 50 штатов уходят победителю в штате по системе FPTP), хотя они набрали меньше голосов избирателей. В 2019 и 2021 в Канаде Либеральная партия выиграла больше округов, хотя по количеству голосов лидировала Консервативная партия. Региональные партии также получают пропорционально больше мест, чем их доля голосов. В проигрыше всегда идеологические партии, имеющие ровную поддержку по стране, но без доминирования в конкретной географической зоне (в российском случае при отсутствии фальсификаций проигравшими от такой системы были бы либеральные партии). Как правило, FPTP отдает предпочтение партиям, которые могут сконцентрировать свой голос в определенных избирательных округах (или в более широком смысле в определенных географических районах). Британское Общество Избирательной Реформы (ERS) говорит, что региональные партии извлекают выгоду из этой системы. С другой стороны партии, которые не могут концентрировать свои голоса в одном регионе, обычно получают гораздо меньшую долю мест, чем голоса, поскольку они теряют большинство мест, которые они оспаривают, и «тратят» большую часть своих голосов без шансов на мандат. При такой системе, партиям без географической базы трудно выиграть места. На всеобщих выборах в Великобритании в 2017 году партия зеленых, либеральные демократы и UKIP (Партия независимости Соединенного Королевства) получили 11% голосов, но лишь 2% мест, на выборах 2015 года эти три партии получили почти четверть всех поданных голосов, однако лишь 1,5% мест; аналогичные диспропорции отмечены на всех последующих выборах, включая всеобщие выборы 2024. Так на выборах 2024 Лейбористская партия, набрав 33,7% голосов, получила 63,2% мест (411 из 650), Консервативная при 23,7% голосов получила 18,6% мест (121), либерал-демократы при 12,2% голосов 11,1% мест (72), а партия Reform UK при 14,3% голосов лишь 0,8% мест (выиграли 5 округов).

- **Выборы глав субъектов РФ населением** проводятся по двухтуровой системе. При этом региональный закон может предусмотреть порог избрания в первом туре с большинством от 40% (и одновременном отрыве не менее 10% от второго места) до 50%, а также возможность выхода во второй тур более двух кандидатов, если в первом туре никто не набрал более 30% голосов;
- **Списки на местных выборах** могут выдвигать не только политические партии, но и иные общественные организации, в уставах которых зафиксировано как основная цель участие в выборах;
- Запрещается использование методов распределения мандатов, нарушающих пропорциональность;
- **Отменяется возможность отмены регистрации зарегистрированных списков и кандидатов** кроме как по причине смерти кандидата или по его личному заявлению;
- **В случае отказа кандидата от получения мандата по партийному списку предлагается применять к партиям, использующим технологию «паровозов», финансовые санкции** – уменьшение финансирования на долю данного кандидата в общем числе полученных партией мандатов;
- **Партии могут использовать формулу соединения списков.** В этом случае их голоса суммируются и мандаты внутри делятся пропорционально числу голосов каждого участника. Указанное соглашение юридически должно подписываться после завершения регистрации списков (что не препятствует заключению предварительных договоренностей), но до утверждения текста избирательного бюллетеня. Информация о заключении соглашения публикуется и включается в избирательный бюллетень;

- **Кандидаты и партийные списки** на выбор самого кандидата или списка регистрируются либо по подписям, либо по залогу, размер которого определяется в зависимости от прожиточного минимума в данном регионе и не может превышать одну десятитысячную от размера прожиточного минимума, установленного для данного субъекта Федерации на день официального опубликования решения о назначении выборов, умноженного на число избирателей единого избирательного округа (при выборах должностного лица, либо выборах депутатов представительного органа по пропорциональной избирательной системе) или на среднюю норму представительности (при выборах депутатов по одномандатным или многомандатным избирательным округам). Кандидатам и партиям, избранным и/или набравшим более 2% голосов, залог возвращается. Для понимания, на выборах депутатов МГД это составит около 400 тыс.руб. на округ в нынешних границах, на выборах мэра Москвы 18 млн.руб., на выборах в Ненецком АО для списка или губернатора около 100 тысяч рублей. – [см. Приложение 5](#). В абсолютных цифрах устанавливать на федеральном уровне нельзя из-за больших различий по числу избирателей между регионами.
- **Второй вариант регистрации – по подписям избирателей. Его нужно предусмотреть, так как не все кандидаты и партии располагают средствами для внесения залога, кроме того, многие (преимущественно КПРФ и иные левые) традиционно выступают против залогов.** Важно понимать, что институт сбора подписей в России можно считать выродившимся. Политтехнологи давно разработали систему фальсификации подписей на основании баз данных о гражданах и эта система оказалась довольно эффективной и устойчивой. Законодатели и практики не смогли создать никакой эффективной системы противодействия таким фальсификациям и их выявлению. Более того, сложилась ситуация, когда живые подписи легче забраковать, так как граждане (не имеющие и не могущие иметь специальных навыков заполнения подписных листов) не могут качественно выполнить подписи. При этом более качественными как раз оказываются фальсифицированные в силу бюрократического подхода к проверке (нужно или мириться с этим, или регистрировать всех, что ставит под вопрос сам смысл сбора). Кроме того, практика показала, что технология массового сбора подписей при достаточно равнодушном отношении к выборам значительного числа избирателей позволяет легче собрать подписи в пользу незнакомого избирателя кандидата, чем в пользу известного и поэтому имеющего не только сторонников, но и противников. По этой причине число подписей должно быть небольшим, но исключающим как фальсификацию, так и выбраковку. Устанавливаемое законом субъекта Федерации количество подписей избирателей, которое необходимое для регистрации кандидатов, списков кандидатов, не может превышать 0,1% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа или 0,1% от числа избирателей, зарегистрированных на территории многомандатного избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но не менее 10 подписей.

Подписи собираются ЛИБО в помещениях избирательных комиссий и (или) в помещениях, специально выделенных для сбора подписей. Количество таких помещений не может быть менее одного на 100 тысяч избирателей. Эти помещения должны быть доступны для сбора подписей не менее 8 часов ежедневно не позднее чем с пятого дня после официального опубликования решения о назначении выборов и до дня, предшествующего дню истечения срока подачи документов на регистрацию. При

проведении сбора подписей должен присутствовать член избирательной комиссии, ответственной за помещение. Указанный член комиссии вправе консультировать лиц, осуществляющих сбор подписей, но не вправе препятствовать сбору подписей (другие члены комиссии вправе присутствовать). Подписной лист заверяется лицом, осуществлявшим сбор подписей, и наблюдающим членом комиссии. Данные о подписавших лицах вносятся в единую информационную систему для исключения дублирования. После завершения сбора подписей их результаты суммируются и принимается решение о регистрации. ЛИБО подписи собираются электронным образом через портал государственных услуг;

- **Устанавливается заявительная регистрация всех кандидатов для всех региональных и муниципальных выборов со средней нормой представительства менее 3000 избирателей на один мандат.**
- **Отменяется требование создать избирательный фонд до подачи документов на регистрацию.** Отменяются санкции за несоздание избирательного фонда. Отменяются все промежуточные финансовые отчеты (первый и т.д.), предоставляется только итоговый отчет;
- Для избирателей, которые не могут в день голосования проголосовать по месту жительства (т. е. по месту постоянной регистрации) предусматривается голосование по предварительно поданному (в том числе электронно) заявлению по месту фактического нахождения (пребывания). В труднодоступных местностях проводится досрочное голосование. При этом необходимо развести по времени досрочное голосование и подачу заявлений на включение в список избирателей по месту пребывания (чтобы избиратель, проголосовав досрочно, не подал затем заявление о включении его в список по месту пребывания). Период досрочного голосования начинается за 9 дней до дня голосования, а заявления на включение в список избирателей по месту пребывания принимается не позднее, чем за 10 дней до дня голосования

УИК передает в вышестоящую комиссию три раза (за 9 дней до дня голосования, за 3 дня до дня голосования и накануне выборов) определенные сведения, в том числе и о количестве избирателей, включенных в список по предварительно поданному заявлению, и о количестве избирателей, исключенных из списка по причине их включения в список на другом избирательном участке;

- Голосование на дому проводится только при предъявлении справок об инвалидности и справок от врача.

2.3.7. Реформа системы федерального контроля

Ключевой вопрос – нужен ли специальный институт федерального мониторинга и контроля в регионах или достаточно представителей федеральных ведомств, в частности прокуратуры (управления ФСБ в регионах имело бы смысл упразднить, оставив лишь межрегиональные отделы)?

Как представляется, такой орган нужен из-за очевидного риска реализации ведомствами корпоративного интереса или их возможной коррумпированности, а также как элемент системы сдержек и противовесов.

При этом федеральные округа представляются излишними, полпреды Президента и главные федеральные инспектора упраздняются.

Федеральный центр в регионах (как вариант – группы нескольких близких регионов) представлен префектами, возглавляющими префектуральные округа, по аналогии с французской системой, но с акцентом на координацию и мониторинг, а не на функции прокуратуры. Префект осуществляет мониторинг ситуации на территории; имеет право направить законопроект, принятый ЗС, или решение органом МСУ, на рассмотрение Верховного суда, федерального парламента (Президента РФ) на предмет законности; координирует деятельность представителей федеральных органов исполнительной власти в регионе. Префекты назначаются правительством РФ по согласованию с Федеральным собранием и не могут занимать свой пост в конкретном префектуральном округе более пяти лет.

Справка:

Во Франции префект — представитель правительства в департаменте, он обязан информировать правительство о состоянии дел в департаменте, а также доводить политику правительства до местных выборных органов и оказывать им содействие в проведении этой политики. Префект имеет право в случае осуществления в департаменте преступления, касающегося государственной безопасности (покушение, терроризм, шпионаж), подписывать постановления об арестах, обысках и т. д. и помогать соответствующим органам в поисках виновных.

Префект во Франции: 1) осуществляет надзор за исполнением законов, указов и постановлений Правительства и отдельных министров, 2) принимает решения нормативного характера, 3) обеспечивает поддержание общественного порядка; 4) осуществляет административный контроль за деятельностью департамента и его коммун и передает на рассмотрение административного суда незаконные, по его взгляд, решения территориальных коллективов, 5) представляет государство в вопросах выполнения всех юридических актов на уровне департамента, подписывает соглашения от имени государства, а также представляет государство в органах правосудия; 6) является распорядителем всех государственных расходов в департаменте и несет ответственность за управлением недвижимостью и другим государственным имуществом, принадлежащим государству в департаменте, 7) руководит работой всех местных служб государственных центральных органов исполнительной власти и является посредником во взаимоотношениях этих служб с центральными министерствами.

Согласно закону 1982 года префект утратил право контроля за решениями совета на предмет целесообразности, и хотя за префектом осталось право контроля решений на предмет законности, отмена незаконных решений возможна лишь административным судом. В то же время закон обязывает совет передавать принятые ею решения представителю государства,

и решение совета считается вступившим в силу лишь после передачи его префекту и объявления (опубликования, обнародования).

Если префект считает решение незаконным, в течение 2-х месяцев со дня получения решения он может обратиться в административный суд для признания решения незаконным или срочного приостановления исполнения решения до окончательного рассмотрения его судом.

В случае необходимости, префект обоснованным постановлением может приостановить деятельность совета на срок не более месяца. Об этом префект сообщает министру внутренних дел. Если совет не может обеспечить управление коммун, он может быть распущен указом президента республики, если это одобрено на заседании Совета Министров. В течение недели после роспуска совета префект назначает специальную комиссию в составе от 3-х лиц для коммун до 35000 жителей до 7-ми человек для коммун с большим количеством населения. Не позднее чем за 2 месяца с момента роспуска должны быть проведены новые выборы. После создания нового совета комиссия прекращает своё существование.

2.3.8. Представительство регионов в федеральном парламенте

Принимается решение об увеличении численности Государственной думы;

Принимаются новые законы о выборах Государственной думы и Совета Федерации;

Государственная Дума

Цель - изменение избирательной системы на федеральных выборах как условие сочетания адекватного регионального и идеологического представительства в парламенте.

- **Государственная дума избирается по многомандатным пропорциональным округам в границах регионов без заградительного барьера по методу наибольших остатков** (метод Хэйра; число действительных голосов делится на число распределяемых мандатов, получается квота голосов на один мандат, затем число голосов за каждый список делится на квоту, целая часть полученного числа есть число мандатов, нераспределенные мандаты передаются по рейтингу дробных остатков чисел, полученных в результате деления на квоту);
- **по многомандатным пропорциональным округам в выборах могут принимать участие партийные списки и независимые кандидаты** (независимый кандидат может быть избран, если получит долю голосов, достаточную для получения одного мандата);
- Избиратели, проживающие за пределами территории РФ, приписываются к избирательным округам, образованным на территории РФ. Число избирателей, приписанных к избирательному округу, не должно превышать 10% от числа избирателей, зарегистрированных на территории этого избирательного округа.
- **Количество депутатов от региона пропорционально числу избирателей региона и не зависит от явки в этом регионе на выборах.** Это позволит избежать перепредставленности регионов с высокой явкой, что регулярно происходит в России, так как мандаты делятся не только между списками, но и внутри списков в зависимости

от абсолютного количества голосов. В результате, к примеру, на выборах 18.09.2016 регионы с аномально высокой явкой за счет диспропорций по явке получили на 25 мест больше, чем доля их избирателей в масштабе страны. Такая система в России сейчас занижает представительство крупных городов и индустриальных центров и завышает представительство консервативно настроенной аграрной периферии и национальных республик.

Используемая в России модель распределения мандатов внутри партийных списков ведет к существенным искажениям с точки зрения справедливости территориального представительства. В 1990–2003 гг. при смешанной избирательной системе главным бенефициаром ее пропорциональной составляющей была федеральная государственная и партийная бюрократия. С переходом в 2007 г. к полностью пропорциональной системе и усилением дробления списков на территориальные группы в выигрыше оказались элиты регионов, способные обеспечить на выборах максимальную явку, обычно коррелирующую с голосованием за партию власти. В условиях существенной дифференциации электоральных результатов по регионам эта тенденция сохранилась и после возвращения в 2016 г. к смешанной избирательной системе.

Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов Госдумы РФ 2007, 2016 и 2021 гг - см. Приложение 9.

Но следствием подобной модели распределения мандатов становится не только искажение регионального представительства в пользу регионов с наименее конкурентными выборами. Межпартийная конкуренция фактически заменяется межрегиональной, и выборы превращаются в борьбу административных ресурсов, что стимулирует региональные власти к электоральным фальсификациям. В итоге общий уровень межпартийной конкуренции, как и влияние политических партий в целом, еще больше падает. Исправить сложившуюся ситуацию, по-видимому, способно лишь радикальное изменение электоральной формулы. Избирательная система должна гарантировать территориям представительство в парламенте, адекватное численности их избирателей.

Предлагаемый вариант избирательной системы напоминает избирательную систему на выборах Учредительного Собрания России в 2017 году (тоже многомандатные пропорциональные округа) и избирательную систему на выборах Палаты депутатов Национального конгресса Бразилии (пропорциональная избирательная система, каждый штат отдельный пропорциональный округ, от 8 до 70 мест на округ в зависимости от переписи населения; в результате формируется крайне сложная картина, где на каждом фланге политического поля, как на левом, так и на правом, имеется значительная политическая конкуренция). Эта система препятствует формированию системы с доминирующей партией, благоприятствует формированию политических коалиций и стимулирует формирование традиций политического компромисса.

- **Партия может выдвинуть списки в любом числе округов. Списки регистрируются в каждом округе отдельно** или же на федеральном уровне, если партия выдвигает их по всем округам.

- При данной системе не требуется проводить довыборы вместо выбывших депутатов (при выбытии независимого депутата мандат передается по очередности согласно итогам основных выборов)
- Общее число депутатов Госдумы увеличивается до 600 (либо 650). Смешанная связанная система несет при любых компенсирующих формулах риски непропорционального представительства, если одна из партий получает тотальный перевес в мажоритарной части парламента.

Нынешняя смешанная избирательная система (50% мест по мажоритарным округам, 50% по партийным спискам) делает не решаемым вопрос с крайней диспропорциональностью представительства территорий в Госдуме, связанный с неравномерным размещением населения. Так при 225 округах на выборах Госдумы РФ 18.09.2016 года в результате реализации принципа, в соответствии с которым каждый регион должен быть представлен хотя бы одним избирательным округом, и с учетом неравномерности размещения населения, самыми малочисленными округами были Ненецкий (33 087 избирателей) и Чукотский (34 722), самые крупные – это Астраханский (746 938), Курганский (733 026) и Бурятский (715 529). Отношение числа избирателей самого большого округа к самому малому составляло 22,6.

В таких условиях полностью пропорциональная избирательная система в региональных пропорциональных округах (отсутствии общенационального округа и общенационального списка) при увеличении числа депутатов Госдумы до 600 оказывается наилучшим вариантом.

При примерно 110 миллионах избирателей (на 1 января 2025 111,5 млн в России и 1,785 млн. за пределами РФ) среднее число избирателей на один мандат при 600 депутатах в Госдуме РФ составит около 183-185 тысяч (при 450 депутатах 244-247 тысяч). Наименьшие избирательные округа составят около 33 тысяч избирателей в Ненецком АО и Чукотском АО (при возвращении статуса субъекта Федерации Эвенкии 12 тысяч избирателей) и будут меньше средней нормы представительства всего в 5,5 раза. Таким образом, увеличение числа депутатов до 600 уменьшит диспропорции территориального представительства, вызванные необходимостью гарантировать представительство значительным по площади, но малонаселенным регионам (гарантировать представительство таким территориям распространенная мировая практика). Самый большой многомандатный пропорциональный округ составит Москва с примерно 40-41 распределяемыми мандатами. Средний регион с числом избирателей около одного миллиона примерно будет иметь 5 депутатских мандатов.

Опасения того, что это будет непопулярная мера, представляются сильно преувеличенными – в увеличении числа депутатов будут заинтересованы и региональные элиты и политические партии, так как это позволит стать депутатами большему числу кандидатов; население в своем тотальном большинстве вообще не знает и мало интересуется численностью депутатов парламента, адекватное преподнесение того, что реформа улучшит защиту прав избирателей и представительство регионов, наоборот, может сделать это позитивной мерой. Численность депутатов около 600 это европейская норма – в Бундестаге Германии после выборов 2025 года 630 депутатов, в Национальном собрании Франции 577 депутатов, в Палате общин Великобритании 650 депутатов, при том, что во всех этих странах избирателей меньше, чем в России.

- Отменяется возможность отмены регистрации зарегистрированных списков и кандидатов кроме как по причине смерти кандидата или по его личному заявлению;
- В случае отказа кандидата от получения мандата по партийному списку предлагается применять к партиям, использующим технологию «паровозов», финансовые санкции – уменьшение финансирования на долю данного кандидата в общем числе полученных партией мандатов.
- Партии могут использовать формулу соединения списков. В этом случае их голоса суммируются и мандаты внутри делятся пропорционально числу голосов каждого участника. Указанное соглашение юридически должно подписываться после завершения регистрации списков (что не препятствует заключению предварительных договоренностей), но до утверждения текста избирательного бюллетеня. Информация о заключении соглашения публикуется и включается в избирательный бюллетень.

Совет Федерации

- Сенаторы (члены Совета Федерации) избираются населением на 6 лет по мажоритарной избирательной системе по 2 сенатора от региона. Каждые три года проходят выборы половины Совета Федерации. Сенатор может занимать пост неограниченное число сроков;
- Вместе с сенатором избирается его заместитель, занимающий его место в случае отставки. В случае отставки и сенатора, и его заместителя, до окончания срока полномочий, на который он был избран, нового сенатора избирает законодательное собрание региона.

2.3.9. Изменение законодательства о политических партиях

Принимается новый закон о политических партиях и начинается регистрация по нему, старые политические партии сохраняют прежний статус. Хотя исторически партии возникли раньше, чем появились партии, на сегодня в мире они являются признанным политическим институтом, и даже страны, где ранее законов о партиях не было, в настоящее время их существование тем или иным образом узаконено.

- Регионы должны иметь право формировать свои партийные системы (это общие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии)

Справка: «Ограничения на деятельность политических партий, представляющих какой-то регион страны, должны быть в целом изъяты из соответствующего законодательства. Следует указать на дискриминационный характер таких требований, которые могут стать препятствием на пути участия в политической борьбе различных партий, представленных на местном уровне и пользующихся серьезной общественной поддержкой только в определенной части страны. Подобные законодательные положения также могут иметь дискриминирующие последствия для небольших партий и для партий, представляющих национальные меньшинства.

Требование о том, чтобы политические партии были представлены на всей территории страны, также может жестко ограничить политическую жизнь на региональном и местном уровнях, - а это было бы несовместимо с правом на свободу объединения. Соображения географического и территориального порядка не должны учитываться при разработке требований, касающихся создания политических партий. Не следует также запрещать партии, существующие на региональном или местном уровне» (Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании, 15-16 октября 2010)

- Упраздняется требование о необходимости партии иметь отделения более чем в половине регионов. Для сохранения юридического статуса партия в течение семи лет должна принимать участие в выборах органов государственной власти хотя бы в одном субъекте Федерации или в федеральных выборах;
- Регистрация партий проводится путем опросного листа учредителей, направляемого им органами юстиции (канадский сценарий):

- Заявление о регистрации партии должно быть подписано лидером партии и направлено министру юстиции РФ. В заявлении указываются следующие данные: полное наименование партии – краткое наименование или аббревиатура названия партии, если таковая имеется, указываются в избирательных документах; фамилия и адрес лидера партии; адрес руководящего органа партии, где хранятся списки членов партии и куда адресуется корреспонденция; фамилии и адреса должностных лиц партии; фамилия и адрес главного представителя партии; фамилии, адреса и подписи 100 избирателей, обладающих активным избирательным правом и являющимися членами партии; фамилия и адрес лица, назначенного главой ревизионного органа партии с письменным изложением формулировки о назначении и с отметкой о вступлении в должность, подписанной этим лицом; девиз партии (по желанию). К заявлению прилагаются протокол учредительного съезда, устав партии, и квитанция об уплате регистрационного сбора.

- Министерство юстиции устанавливает подлинность заявления, направляя вопросник лицам, указанным в заявлении, с целью определения, что они действительно являются членами партии и имеют право голоса. Ответ на опросник граждане направляют или по почте, или официально предоставляют в местные отделения юстиции по месту проживания. Устав партии является ее внутренним документом и регистрируется заявительным путем для разрешения ситуаций в случае внутренних конфликтов в партии по поводу принятых решений, отказ в регистрации Устава возможен только при наличии в нем положений, прямо противоречащих Конституции и федеральному законодательству.

После проверки Министерство юстиции составляет акт соответствия и принимает решение о регистрации партии. Названия политических партий, принятых на регистрацию, вносятся в регистр зарегистрированных политических партий для участия в выборах и публикуются вместе со списком учредителей. Если название партии, ее краткое наименование, аббревиатура или девиз имеют большое сходство с уже зарегистрированной к моменту подачи заявления политической партией или политической партией, уже подавшей заявление о регистрации, что может привести к недоразумению, Минюст информирует ее лидера о невозможности регистрации данной партии.

- Минимальное число членов партии составляет 100 человек;
- Партия сдает ежегодный отчет о своей деятельности в органы юстиции, который подлежит публичной публикации (несдача отчета означает уплату штрафа и невозможность получать государственное финансирование);
- Партии обязаны публиковать отчеты о своей деятельности, доходах и расходах на своих сайтах (невыполнение нормы означает уплату штрафа и невозможность получать государственное финансирование);
- Партии обязаны в открытых источниках публиковать списки своих членов (данные о вступлении и выбытии ежегодно представляются в органы юстиции);
- Госфинансирование партий проводится по сложной формуле:

1. Произведение умножения числа N за каждый голос по результатам выборов Государственной думы для партий, представленных не менее тремя депутатами или набравших хотя бы в одном пропорциональном округе не менее 20% голосов;

2. Половина числа N по результатам региональных выборов с применением пропорциональной системы (сумма голосов за партию, поданных за списки партии в регионах в течение пяти лет);

3. 75% выделяемой государственной поддержки партии носит безусловный характер, оставшиеся 25% выделяются только в случае, если в течение предыдущего года партия привлекла финансирование из иных источников в размере не менее половины от общей суммы своего ожидаемого государственного финансирования.

2.3.10. Система избирательных комиссий

См. Приложение 6 о действующей системе избирательных комиссий

Меняется порядок формирования избирательных комиссий.

- Центральная избирательная комиссия РФ формируется Советом Федерации в составе 15 человек (из данного процесса исключается Президент и Государственная дума). Если число зарегистрированных политических партий, участвовавших в последних выборах в Государственную Думу по федеральному избирательному округу (всем многомандатным пропорциональным округам), более десяти, право назначить членов Центризбиркома РФ с правом решающего голоса получают 10 политических партий, получивших наибольшее число голосов избирателей на указанных выборах в сумме по стране. Если число данных партий равно 10, все они получают право назначить членов Центризбиркома с правом решающего голоса. Если их число менее 10, остальные места в рамках партийной квоты распределяются между партиями, не участвовавшими в последних выборах в Госдуму путем жеребьевки среди представленных ими кандидатов. На места в ЦИК, не включенные в партийную квоту, а также незаполненные в срок, Совет Федерации назначает членов из числа кандидатур, предложенных законодательными органами субъектов Федерации и общероссийскими общественными объединениями, не являющимися партиями.
- **Центральная избирательная комиссия переходного периода (ЦИК ИП РФ)** формируется решением Совета Федерации из 15 членов, предложенных

общественными организациями, специализирующимися на защите прав человека, в том числе ранее признанными в РФ выполняющими функции иностранного агента;

- **Избирательные комиссии регионов переходного периода назначаются ЦИК III РФ. Далее формируются исключительно решениями региональных парламентов** на основе предложений политических партий (все партии, представленные избранными от них депутатами ЗС, могут назначить своего представителя, при избытке предложений проводится процедура жребия; наоборот, при наличии вакансий после предложений данных партий назначаются представители партий, не представленных в ЗС, по убывающей по общему числу голосов на территории региона за ее кандидатов на последних выборах ЗС (за список или сумма кандидатов по округам при отсутствии пропорциональной системы); затем всех иных партий по жребию при наличии вакансий; если вакансии сохраняются, то на оставшиеся места членом может назначить Центризбирком РФ);
- Центризбирком РФ может предложить одного из назначенных членом региональной комиссии на пост ее председателя, однако решение об избрании председателя принимает сама региональная комиссия;
- Председатель комиссии субъекта Федерации приостанавливает свое членство в политических партиях;
- Председатель комиссии в течение 5 лет до избрания не должен являться государственным служащим;
- Аналогичным образом по предложениям партий формируются муниципальные избирательные комиссии, которые могут решением комиссии субъекта Федерации наделены полномочиями ТИК.
- УИК назначаются решениями территориальных комиссий. При формировании участковых комиссий до трети ее членов может быть назначено из граждан, добровольно пожелавших стать членами комиссии. В случае, если таких граждан больше, чем заполняемых мест, проводится жеребьевка. Членами любых избирательных комиссий не могут быть государственные и муниципальные служащие.
- При проведении региональных и местных выборов Центризбирком при наличии обращений политических партий, представленных в Госдуме РФ или соответствующем региональном парламенте, может направлять федеральных наблюдателей с особым правовым статусом (право безусловного допуска ко всем документам, на все заседания, право аудио и видео записи любых мероприятий и процедур, безусловное право требования пересчета на любой участковой комиссии);
- Снимаются все ограничения на назначения в комиссии (в том числе для лиц с двойным гражданством, видами на жительство в иных странах);

Замечание: в разных странах мира система организации выборов отличается большим разнообразием. Однако почти во всех примерах «новых демократий» 1980-2000-х реализуется система избирательных комиссий. Как правило, решающим фактором является институциональная традиция той или иной страны, и вопрос доверия к организаторам в сочетании с развитостью системы общественного контроля.

Есть страны, в которых избирательные комиссии могут формироваться из представителей судебной власти (предварительное условие – наличие вызывающего доверие и при этом довольно многочисленного судейского корпуса). В Польше избирательные комиссии общенационального и воеводского уровня создаются из членов судов этого уровня, а

участковые комиссии — из избирателей, живущих на этом участке, как правило — членов партий, соревнующихся на выборах. Схожая система действует в Хорватии.

В Австралии независимая от всех остальных органов власти Австралийская избирательная комиссия формируется всего из трех членов, однако аппарат ее насчитывает 730 человек. Члены аппарата входят в местные представительства Австралийской избирательной комиссии, существующие в каждом избирательном округе и состоящие также из трех человек. Во время выборов для проведения голосования Комиссия нанимает дополнительных сотрудников.

В Америке на общегосударственном уровне работает Федеральная избирательная комиссия, однако она не организует выборов и не подводит результаты выборов. — см. Приложение 7. На местах организация выборов возложена на избирательные советы, а непосредственно участковые комиссии формируются из временных организаторов выборов, часто добровольцев.

В ряде стран выборы организуют органы исполнительной власти, что в России невозможно по понятным причинам и фактически неизбежно приведет к еще большим злоупотреблениям. В Германии система избирательных органов тесно связана с исполнительной властью. Так, Федеральный руководитель выборов, он же — председатель Федеральной избирательной комиссии (ФИК), получает свой пост от министра внутренних дел, а сам, в свою очередь, назначает членов ФИК. Земельные руководители выборов — это, как правило, начальники отделов государственного права земельных министерств внутренних дел, окружные руководители — главы администрации округов, а земельные, окружные и участковые избирательные комиссии чаще всего состоят из чиновников. Однако при этом сами члены избирательных комиссий одновременно представляют политические партии, причем в той пропорции, в какой распределились голоса за эти партии на предыдущих выборах.

Во Франции постоянных избирательных органов нет и за организацию выборов отвечает министерство внутренних дел, которое получает информацию о поданных голосах напрямую от участковых комиссий и соответственно определяет результаты (кроме парламентских и президентских выборов). За голосование на участке отвечает участковая комиссия, чаще всего состоящая из должностных лиц коммуны. Специальные комиссии по контролю за голосованием на уровне коммун наблюдают за соблюдением законности. Создаются также Комиссия по предвыборной агитации, Национальная счетная комиссия по предвыборным расходам и финансированию политических партий, Высший совет по электронным средствам массовой информации. Граждане имеют почти неограниченные возможности наблюдения за работой комиссий.

В 2017 в России организацией выборов Учредительного собрания также занималось Министерство внутренних дел.

В странах Латинской Америки хорошо развита система специальных избирательных судов (трибуналов) для разрешения вопросов, связанных с выборами и референдумами. Электоральный трибунал это гибридная разновидность избирательного органа, которая одновременно является и центральной избирательной комиссией, и высшим электоральным судом. По способу формирования он может быть схож как с первым (состоит из представителей политических партий), так и со вторым (состоит из судей). В законодательстве Парагвая и Бразилии указано, что решения и действия Высшего трибунала электоральной юстиции могут

быть обжалованы только если они нарушают нормы Конституции. В Боливии и Панаме также установлено, что действия Высшего электорального трибунала могут быть обжалованы только в том случае, если они затрагивают вопросы, относящиеся к компетенции Конституционного суда. В настоящее время электоральные трибуналы существуют в 14 странах мира, еще в 3 эта форма применялась в прошлом. Из этих 17 государств 16 относятся к Латинской Америке, единственное исключение — Турция. Электоральные трибуналы никогда не существовали в странах с устойчивой демократией. Первый электоральный трибунал в истории был создан в 1924 в Уругвае, последний — в 1999 в Венесуэле.

2.4. Действия второго периода (через 6-18 месяцев)

Проводятся выборы новых составов законодательных собраний, новых глав регионов; Возможно – новой Государственной думы и нового Совета Федерации;

Избрание новых законодательных собраний:

- **либо** проходит в каждом конкретном случае в дату, утвержденную указом Президента РФ по предложению врио главы администрации региона по положению, согласованному с временным законодательным собранием, но не позднее, чем в течение полутора (вариант – двух) лет с момента начала переходного периода – это вариант предпочтительный, так как усилит шансы сохранения избранной в ходе переходного периода избирательной системы;
- **либо** после принятия новой Конституции.

2.5. Действия третьего периода (после выборов новых органов власти)

- Федеральный парламент принимает новые постоянные законы в регулируемой сфере, в случае их необходимости;
- Регионы принимают новые Уставы (Конституции) и принимают постоянные законы о своих структурах органов власти и избирательных системах.

2.6. Ресурсы и дополнительные опции

Институциональная реформа сложно измеряется в финансовых показателях, так как речь об изменении баланса отношений между властями, усилении разделения властей и перехода к реальному федерализму, что должно усилить сдержки и противовесы, и, соответственно, снизить объем злоупотреблений и, в частности, коррупции.

Дополнительные расходы будут связаны с увеличением численности депутатов парламента, но это крайне важно для его усиления и превращения в реально работающий орган. Также,

очевидно, потребуются определенные расходы на саму административную реформу. При этом важно понимать, что расходы определяются не столько процедурой избрания и назначения чиновников, сколько их численностью и системой вознаграждений.

Дополнительные расходы от смены избирательной системы не потребуются по сравнению с аналогичными ранее, так как никак не влияют на работу избирательных комиссий.

При этом, отмена возможностей отмены регистрации и партийных списков, кроме как по причине смерти кандидата или по его личному заявлению, снизит нагрузку на судебную систему и соответствующие издержки.

Сокращение расходов произойдет по причине ликвидации Общественной палаты, упразднения федеральных округов, института полпредов президента и главных федеральных инспекторов (вместо которых предлагается создать институт префектур).

Кадровое обеспечение реформы предполагается осуществлять через обновленные аппараты Управления Внутренней Политики Администрации Президента, которое во многом будет отвечать за решение кадровых вопросов, (возможно, при создании должностей специальных помощников Президента и экспертного (президентского) совета, по аналогии с соответствующими органами при Президенте Б.Ельцине в начале 1990-х, которые больше должны быть ориентированы на решение стратегических вопросов) и Центральной Избирательной Комиссии.

Также, вероятно, создание осуществляющего аналитическое сопровождение реформы аналитического центра (института) по аналогии с ЦСР/ИСЭПИ/ЭИСИ. Кроме, того, в связи с большим объемом одновременной подготовки огромного числа новых нормативных актов, может потребоваться существенное увеличение численности работников Правового Управления Администрации Президента и/или создание специального экспертного института. После формирования постоянной институциональной системы решения будут приниматься в зависимости от характера новых институтов.

Крайне важно сопряжение с судебной реформой и реформой правоохранительной системы, а также с реформой системы разделения полномочий между центром и регионами, которые в данном документе не обсуждаются.

В качестве пожелания по этим реформам хотелось бы высказать пожелание по разделению функции, которое было бы важным для разрушения системы круговой поруки:

- Границы судебных округов судов федеральной юрисдикции не должны совпадать с границами регионов;
- Разделение органов внутренних дел на местные (ответственные за общественную безопасность и выполнение региональных законов, в том числе административного законодательства) и федеральные (уголовное законодательство; регионы не могут влиять на назначения в федеральные органы внутренних дел).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Ш.-Л. Монтескье о проблемах управления большими странами («О духе законов»):

«Республика по своей природе требует небольшой территории, иначе она не удержится. В большой республике будут и большие богатства, а следовательно, и неумеренные желания. Круг общественных дел, поручаемых заботам гражданина, станет слишком обширным. Усилятся личные интересы... В большой республике общее благо подчинено тысяче разных соображений; не все могут им пользоваться; оно зависит от случайностей. В небольшой республике общее благо живет и чувствуется, яснее сознается, ближе к каждому гражданину; злоупотребления встречаются там меньше простора, а следовательно, и меньше покровительства...

При обычных условиях в государстве, состоящем из одного города, трудно удержаться какому-нибудь иному правлению, кроме республиканского. Монарх в таком малом государстве будет обладать большой властью, но ничтожными средствами для того, чтобы воспользоваться ею и заставить ей повиноваться; поэтому он, естественно, станет угнетать свой народ. С другой стороны, и сам он легко может подвергнуться нападению извне или даже со стороны внутренних сил; народ может в любой момент собраться и восстать против него. Но когда государь, царствующий в одном только городе, будет из этого города изгнан, то делу конец; если же у него много городов, то дело только начинается.

Монархическое государство должно быть средней величины. Если бы оно было мало, оно сформировалось бы как республика; а если бы оно было слишком обширно, то первые лица в государстве, сильные по самому своему положению, находясь вдали от государя, имея собственный двор в стороне от его двора, обеспеченные от быстрых карательных мер законами и обычаями, могли бы перестать ему повиноваться; их не устранила бы угроза слишком отдаленной и замедленной кары.

Поэтому едва Карл Великий успел основать свою империю, как ему тотчас же пришлось разделить ее: потому ли, что начальники провинций не повиновались, или для того, чтобы заставить их лучше повиноваться, — империю оказалось необходимо разделить на несколько государств. После смерти Александра империя его распалась. Что могло заставить повиноваться вельмож Греции и Македонии, свободных и победоносных вождей, рассеянных по громадному пространству завоеванных земель? По смерти Аттилы его царство распалось: государи, освободившиеся от подчинения, не могли долее мириться со своими цепями.

В таких случаях распад государства может быть предотвращен быстрым установлением неограниченной власти, т. е. новым злом, следующим за злом завоевания! ...

Реки стремятся слиться с морем; монархии стремятся раствориться в деспотизме. Обширные размеры империи — предпосылка для деспотического управления. Надо, чтобы отдаленность мест, куда рассылаются приказания правителя, уравновешивалась быстротой выполнения этих приказаний; чтобы преградой, сдерживающей небрежность со стороны начальников отдаленных областей и их чиновников, служил страх; чтобы олицетворением закона был один

человек; чтобы закон непрерывно изменялся с учетом всевозможных случайностей, число которых всегда возрастает по мере расширения границ государства.

... Очень вероятно поэтому, что люди оказались бы в конце концов вынужденными жить всегда под управлением одного, если бы они не изобрели особого строя, который со всеми внутренними достоинствами республиканского правления совмещает внешнюю силу монархического правления. Я говорю о федеративной республике.

Эта форма правления есть договор, посредством которого несколько политических организмов обязываются стать гражданами одного более значительного государства, которое они пожелали образовать. Это общество обществ, составляющих новое общество, которое может увеличиваться присоединением к нему новых членов до тех пор, пока оно не станет достаточно сильным, чтобы обеспечить безопасность входящих в него государственных единиц.

... Федерация, состоящая из небольших республик, пользуется благами внутреннего управления каждой из них, а для отношений внешних она располагает благодаря объединению сил всеми выгодами крупных монархий...

Республики охраняют себя, соединяясь друг с другом, а деспотические государства ради той же цели отделяются и, так сказать, изолируются друг от друга... Такое государство само причиняет себе все то зло, которое мог бы причинить ему жестокий и неотразимый враг».

Приложение 2.

Негативный опыт федерализма в РФ в 1990-е годы

В результате заигрываний центра с региональной бюрократией в ходе конфликтов первой половины 1990-х и его собственной внутренней слабости во многих субъектах Федерации к концу 1990-х сформировались авторитарные режимы, в которых законодательные органы, органы местного самоуправления, бизнес, средства массовой информации занимали по отношению к губернаторам откровенно подчиненное и зависимое положение.

В результате постоянных уступок федерального центра региональной бюрократии законодательство многих субъектов Федерации явно противоречило федеральным законам и даже Конституции РФ. Дело доходило до принятия на региональном уровне решений о фактическом ограничении въезда на их территорию граждан страны из других регионов через специфические режимы регистрации (наиболее яркие примеры — Москва, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край) и фактическом установлении межрегиональных таможенных постов и запретов на перемещение товаров, а также через введение различных собственных сборов.

Например, губернатор Вологодской области постановлением № 683 от 9 сентября 1998 года «Об ограничении вывоза из области товаров первой необходимости» запретил «в связи с создавшейся ситуацией по обеспечению населения области товарами первой необходимости, в целях предотвращения массового вывоза за пределы области социально значимых товаров и до принятия решений федеральными органами власти по стабилизации обстановки в стране» вывозить из области сахар, масло растительное, чай, макаронные изделия, крупы, соль, мыло, моющие средства; без специального разрешения департамента сельского хозяйства и

продовольствия администрации области — мясо-молочную продукцию, мясо птицы, яйца, муку, продовольственное и фуражное зерно, сельскохозяйственное сырье и т. д. Этим же постановлением Дирекции грузовых перевозок Вологодского отделения Северной железной дороги (которая никак юридически не подчинялась администрации области) запрещалась подача вагонов под погрузку вышеуказанных товаров без специального разрешения департамента сельского хозяйства и продовольствия администрации области.

В Смоленской области одним из источников, дававших доход от трассы на Минск, были легальные (насколько здесь применимо это слово) сборы «за загрязнение окружающей среды», взимаемые со всех проезжавших через область автомобилистов. Постановление областной администрации, которым были введены эти поборы, было отменено в мае 2000 г. только что вступившим в должность президентом В. В. Путиным, но за неполные два года действия (с июня 1998 г.) оно принесло администрации региона немалые доходы.

Введение на региональном уровне фискальных платежей, нарушавших конституционное право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства, неоднократно обжаловалось в Конституционном Суде. В частности, 4 апреля 1996 года Конституционный Суд, с одной стороны, признал введение платежей «за благоустройство территории» законным, а с другой — указал, что они не могут быть чрезмерными и должны предусматривать определенные льготы.

Следствием возросшей самостоятельности регионов в вопросах институционального дизайна (только в 1997 году началось постепенное ограничение возможностей применяемых в регионах электоральных механизмов через принятие федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ») являлось также существенное разнообразие применявшихся на региональных выборах избирательных систем. С одной стороны, это разнообразие отражало специфику регионов (яркий пример — этническое квотирование в Дагестане, специальные округа для представителей коренных народов в Бурятии, Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах), с другой стороны, нередко было предметом электоральных манипуляций.

Ослабление институциональных противовесов губернаторов и концентрация власти в их руках закономерно стали вести к тому, что к концу 1990-х гг. доминирующую роль на выборах начал играть административный ресурс, умело сочетающий формы административного управления выборами с имиджевыми технологиями. Выборы в таких регионах всё более начинали отличаться тотальным доминированием действующих руководителей и предрешенностью результатов, по сути, не являясь реальными конкурентными выборами. Ряд исследователей называют такую систему «электоральным авторитаризмом».

Ещё с начала 1990-х главы регионов получили право согласования назначения руководителей региональных органов внутренних дел и прокуроров. В большинстве случаев губернаторы добиваются даже назначения на пост представителей президента РФ в регионе (с 2000 года этот пост был преобразован в институт главных федеральных инспекторов) лояльных себе политиков.

На усмотрение региональной власти в эти годы оказывается и система местного самоуправления регионов — в результате в одних регионах она становится двухуровневой (на уровне районов и поселений), в других — муниципальные образования создаются только на уровне поселений, в-третьих — только на уровне районов и городов областного подчинения. В

одних регионах (Коми, Башкортостан и т. д.) главы местных администраций фактически назначаются губернаторами, в других — избираются населением.

Согласно положениям Федерального закона «О недрах» действовал принцип «двух ключей», согласно которому лицензии на разработку полезных ископаемых должны были подписывать две стороны: федеральные и региональные власти. Без наличия одной из них лицензия считалась недействительной, и недропользователь не имел права начать работы на месторождении. Таким образом, власти имели мощнейший рычаг выстраивания «особых» отношений с компаниями-недропользователями, в том числе создания ими личных неформальных предпочтений губернатору и его окружению.

Ряд регионов в 1990-е годы фактически получили статус «внутренних офшоров». Первой формой особого экономического режима в России в начале 1990-х годов стали свободные экономические зоны — особая, свободная или специальная экономическая зона (ОЭЗ или СЭЗ). Их целью было привлечение финансовых ресурсов в приграничные районы; такая зона представляла собой ограниченную территорию с особым юридическим статусом и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей.

Появившиеся позже внутренние офшорные зоны, по сути, оформили особые отношения между региональными властями и отдельными крупными компаниями, заинтересованными в оптимизации налогообложения. Обычно внутренние офшорные зоны создавались в небольших дотационных республиках и автономных округах как одна из мер оказания им финансово-экономической помощи. Среди таких «внутренних офшоров» можно назвать Ингушетию (зона экономического благоприятствования «Ингушетия» была создана по решению федерального правительства; затем в 1996 году был принят федеральный закон «О Центре международного бизнеса „Ингушетия“»); Калмыкию (регистрация предприятий на условиях офшорного налогового законодательства проводилась через Агентство развития и сотрудничества — АРиС); Республику Алтай (эколого-экономический регион — ЭЭР «Алтай»). Несколько позднее практика освобождения предприятий от региональных налогов стала применяться в Мордовии, Эвенкийском, Чукотском автономных округах.

Например, Калмыкия на протяжении ряда лет была среди лидеров по доле федерального бюджета в налогах, собираемых на её территории (т. е. налоги в региональный бюджет практически не шли). К примеру, в 2003 году доля федерального бюджета в налогах, собираемых на территории Калмыкии, составила 85%.

Фактически ряд губернаторов превратились в лидеров региональных политико-олигархических кланов, окружение которых контролировало многие важные объекты региональной собственности и часто даже противодействовало проникновению в регион крупного внешнего бизнеса, в том числе федерального. Наиболее влиятельные региональные лидеры, входившие по должности в состав Совета Федерации, начали оказывать существенное влияние на федеральную политику. Наиболее чувствительным ударом по престижу федеральной власти в 1999 г. стал трехкратный отказ Совета Федерации утвердить отставку Ю. И. Скуратова с поста генерального прокурора РФ (после избрания президентом В. В. Путина Совет Федерации утвердил данную отставку с первого же раза).

В некоторых регионах даже возникали попытки формирования в местном медиапространстве «локальных культов личности» (Калмыкия, Башкортостан, Татарстан, Кемеровская область, отчасти город Москва в 1990-е — в отношении мэра Ю. М. Лужкова).

Даже там, где региональные уставы и конституции предусматривали существование отдельных региональных правительств, они фактически оказывались самостоятельными номинально и полностью зависимыми от губернатора. Подобная система больше напоминала феодальную систему зависимых друг от друга вассалов (по принципу «вассал моего вассала — не мой вассал»), контролирующих определенные территории и группы населения. Не случайно к началу 2000-х региональных руководителей всё чаще называют «региональными баронами». В результате к 2000 году, несмотря на разное положение региональных парламентов и различия в их влиянии, все российские регионы в той или иной степени были подобием президентской республики на федеральном уровне, где вся исполнительная власть реально принадлежала одному лицу — избираемому населением губернатору (региональному президенту).

Резкое усиление влияния региональных глав стало одной из предпосылок роста их политических амбиций. Фактический распад федеральной партии власти («Наш дом — Россия») привел к попыткам формирования лидерами губернаторского корпуса собственных партийных проектов, явно в расчете вмешаться в борьбу уже за федеральную власть в условиях явно неизбежного в перспективе ухода с поста президента России тяжело больного Б. Н. Ельцина. Их попытки создать собственные общероссийские политические проекты и поставить под контроль федеральную власть привели к появлению на выборах в Государственную Думу 1999 г. «партии региональной власти» — блока «Отечество — Вся Россия» (ОВР). Ответом федеральной власти стало создание в 1999 г. блока «Межрегиональное движение „Единство“» («Медведь»), фактическим лидером которого стал новый премьер В. В. Путин. Как известно, в этой борьбе альянс региональных элит во главе с Ю. М. Лужковым, Е. М. Примаковым и М. Ш. Шаймиевым потерпел поражение.

В это время внутренне неоднородный федеральный центр был политически крайне ограничен возможностями вмешательства в региональные выборы; практика снятия с выборов кандидатов по его инициативе была довольно редкой (инициаторами таких скандалов обычно были сами губернаторы, и, как правило, центр избегал в этом случае конфликтов с наиболее могущественными региональными лидерами: например, не были допущены на выборы основные конкуренты М. Г. Рахимова на президентских выборах в Башкортостане в 1998 году). Наоборот, именно центр иногда фактически восстанавливал на выборах кандидатов, которых не регистрировали в регионе (например, А. В. Руцкого в Курской области и Алексея И. Лебеда в Хакасии в 1996 году), и не давал прежнему губернатору сорвать выборы или отменить их итоги (Марий Эл и Чукотский автономный округ в 1996 году). При этом гораздо чаще скандалы происходили на муниципальных выборах (в которых явно можно проследить интересы команд губернаторов): отмена регистрации В. И. Черепкова на выборах мэра Владивостока (сентябрь 1998 г.), отмена результатов выборов мэра Нижнего Новгорода, на которых победил А. А. Клементьев (март 1998 г.), отмена по ряду округов результатов выборов депутатов Владивостокской городской Думы (январь 1999 года).

Бороться за контроль над сложными с точки зрения общественных настроений регионами федеральный центр в эти годы пытался электоральным путем, обычно заменяя лояльного, но слабоизбираемого губернатора перед выборами на казавшуюся более избираемой фигуру.

Эффективность подобной системы вызывала существенную критику, так как, во-первых, она не могла обеспечить в стране единого правового пространства и проведения согласованной государственной политики во многих важнейших областях. Во-вторых, она начинала угрожать самой федеральной власти.

Показательно, что даже в эти годы федеральный центр старался внести в процесс регулирования правил региональной политической жизни и отношений с регионами некоторые элементы унификации, исключая наиболее явные девиации и злоупотребления, стремясь минимизировать всё более явные отклонения ряда регионов от базовых принципов политико-институциональной системы государства с помощью принятия соответствующих федеральных законов и решений судов по наиболее вопиющим фактам несоответствия принимаемых в регионах институционально-политических решений.

18 января 1996 года в постановлении по делу об Уставе Алтайского края (2-П от 18 января 1996 года) Конституционный Суд сделал вывод, что главы исполнительной власти регионов (по аналогии с устройством федеральной власти) должны избираться всенародно.

Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19.09.1997 года провозгласил приоритет данного закона над региональными и другими федеральными законами о выборах, унифицировав целый ряд норм. Так, круг избирательных объединений был ограничен только политическими общественными объединениями: для того чтобы участвовать в выборах, общественные объединения должны были перерегистрироваться в новую правовую форму «политическое общественное объединение», указав участие в выборах среди своих главных целей.

Как первый признак грядущей новой унификации можно рассматривать и появление Налогового кодекса. С 1 января 1997 года право регионов на введение налогов и сборов, не предусмотренных федеральным законодательством, было отменено. Вступившая в силу в 1999 году первая часть Налогового кодекса постановила, что все элементы налогообложения по федеральным налогам и сборам определяются исключительно федеральными законами. Региональные и местные налоги устанавливаются федеральными законами и вводятся в действие законами субъектов Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления, принятыми в соответствии с Налоговым кодексом. Не допускается введение налогов, нарушающих единое экономическое пространство РФ, в частности прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории России товаров (работ, услуг) или денег либо иначе ограничивающих не запрещенную законом экономическую деятельность.

Федеральный центр постепенно боролся за унификацию законодательной практики и по другим вопросам, в частности в вопросах регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания.

В 1997–1998 годы в республиках были массово назначены представители Президента (с 2000 года сменили статус на главных федеральных инспекторов), хотя до 1997 года представители Президента в республиках назначались только в исключительных случаях. К середине же 1998 года без представителей Президента остались только две республики — Татарстан и Башкортостан.

Однако на практике на нарушения, которые происходили на региональных выборах в пользу тех или иных губернаторов, с которыми по какой-либо причине центр не хотел портить отношения, порой просто закрывали глаза. Так, в нарушение федерального законодательства В. М. Кокову в Кабардино-Балкарии вообще разрешили провести выборы 1997 года без конкурентов.

На выборах главы Мордовии 1998 года к выборам оказались допущены два претендента: Н. И. Меркушкин и никому до этого не известный как политик директор Саранской макаронной фабрики А. П. Шаров. Естественно, результаты избирательной кампании были ясны заранее (тем более что «конкурент» Н. И. Меркушкина, по сути дела, агитировал не за себя, а за главу республики) — 96,66% пришедших на участки якобы проголосовали за Н. И. Меркушкина.

Яркий пример, похожий на мордовские выборы 1998 года, — досрочные выборы президента Башкортостана 14 июня 1998 года, на которых были зарегистрированы только действующий президент региона М. Г. Рахимов и его технический конкурент и подчиненный министр лесного хозяйства Башкортостана Р. Г. Казаккулов. При этом со скандалом не были допущены до выборов депутат Госдумы РФ А. Н. Аринин и бывший пред. правительства Башкортостана М. П. Миргазиев. Хотя Верховный Суд РФ признал их недопуск на выборы незаконным, однако при этом отказался отменять итоги подобных выборов. Подобная ситуация стала закономерным результатом развития отношений центра и региона в предыдущие годы.

Приложение 3.

Пример политического транзита в Армении в 2018 году

В результате массовых беспорядков 26 апреля 2018 года правящая партия РПА во главе с Сержем Саргсяном заявила о готовности к переговорам без предварительных условий. 28 апреля кандидатуру лидера оппозиции Н. Пашиняна на пост премьера решили поддержать 3 из 4 партий, имеющих места в парламенте («Елк», «Прогрессивная Армения» и «Дашнакцутюн»). Правящая партия (РПА) отказалась выдвигать своего кандидата в премьер-министры страны, признав своей ошибкой монополизацию власти в Армении.

29 апреля протестующие вновь перекрыли главные дороги Еревана, а вечером состоялся митинг на площади Республики. 30 апреля Н. Пашинян стал единственным кандидатом на пост премьер-министра. 1 мая Пашинян заявил, что в этот день правящая РПА решила провалить выборы премьер-министра в парламенте, и призвал людей выйти на улицы. На специальном заседании Национального собрания кандидатура Пашиняна была отклонена 55 голосами (за кандидатуру Пашиняна проголосовали 45 депутатов).

На митинге Пашинян объявил о начале со 2 мая блокады аэропортов и дорог, призвал к стачке учащихся и работников. Из-за «тотальной забастовки» в Ереване заседание парламента не состоялось, так как перед началом встречи зарегистрировалось 33 депутата (кворум — 53 депутата). Пашинян призвал госслужащих к всеобщей забастовке, а своих сторонников — к тотальным акциям гражданского неповиновения, включающим перекрытие всех улиц и дорог. В итоге за весь день бастующие перекрыли автомобильное движение практически во всём Ереване, движение по железной дороге Гюмри—Ереван, блокировали ряд госзданий, в том числе Минюста, Минкультуры и Минобразования.

Правящая Республиканская партия заявила, что вновь не будет выставлять своего кандидата, но в этот раз поддержит оппозиционного. 8 мая 2018 года Никол Пашинян в Национальном собрании Армении был избран премьером (за — 59 депутатов, против — 42 депутата). В дальнейшем парламент был распущен. На досрочных парламентских выборах 9 декабря 2018 года бывшая правящая Республиканская партия, ранее имевшая 58 мест из 101 в парламенте, вообще не прошла в парламент, набрав лишь 4,7% голосов.

Приложение 4.

Вариативность избирательных систем регионов

Один из наиболее ярких примеров — Дагестан. Это единственная из республик в составе РФ, не имеющая так называемой «титульной» этнической группы. Здесь по разным оценкам проживают более 50 народов (точной цифры нет, так как формально считающиеся, по причине отсутствия собственной письменности, частью той или иной этнической группы общности часто сами полагают себя отдельными народами). Ни одна из этнических групп, входящих в официальный круг коренных народов Дагестана, не составляет большинства в республике (доминирует альянс даргинцев и аварцев, которые также конкурируют друг с другом). Ни одна из групп не имеет такого численного или историко-культурного доминирования, чтобы исключать всякое участие представителей других групп в принятии важнейших политических решений.

Важно, что все крупнейшие городские центры расположены вне исторических ареалов трех крупнейших групп — аварцев, даргинцев и лезгин. Махачкала, Хасавюрт, Кизилюрт, Буйнакс, Каспийск и Избербаш расположены в пределах кумыкского этнического ареала, Дербент — азербайджанского и русского, а Кизляр — казачьего. Существенным фактором для единства Дагестана являются чересполосное расселение основных этнических групп в равнинной и приморской частях республики и смешанное население городов. Если прежний Дагестан — времен стабильных этнических анклавов — можно назвать «лоскутным», то нынешний имеет «сетевую» структуру, где нити внутри этнических коммуникаций покрывают гораздо более обширное пространство по сравнению с прежними этническими ареалами. Более того, эти сети накладываются, связываются друг с другом, сплетаются узлами в одних и тех же городских центрах — в Махачкале (все группы), Хасавюрте (кумыки, аварцы, чеченцы и лакцы), Буйнакске (кумыки и даргинцы), Избербаше (кумыки и даргинцы), Дербенте (азербайджанцы, лезгины, табасараны), Кизляре (русские, кумыки, ногайцы, аварцы, даргинцы).

Так как при наличии столь сложной картины и множества меньшинств, иногда довольно агрессивно настроенных (или как минимум имеющих серьезный потенциал для ведения конфликта в случае необходимости), традиционная схема управления как простая «воля большинства» (т. е. вся власть у тех, кого в ходе голосования оказалось больше, например, просто потому, что оппоненты были раздроблены) в Дагестане неприменима. Стремление к сохранению мира и стабильности выразилось в создании в регионе в 1990-е годы сложной модели управления, предусматривающей распределение должностей с учетом этнической принадлежности (по сути — этническое квотирование) и исключающей концентрацию власти в руках лишь одной из этнических групп.

По национальным квотам избиралось в 1995, 1999 и 2003 годах Народное Собрание; право устанавливать при выборах органов власти национальные квоты было дано также муниципальным образованиям. В отличие от других регионов РФ в Дагестане не было всенародно избираемого главы исполнительной власти (губернатора) — вместо него существовал коллегиальный орган — Государственный Совет из 14 человек (по одному от 14 основных «титульных» этносов), избираемый своеобразной коллегией выборщиков — Конституционным Собранием, которое само также избиралось с учетом национальных квот. Высшим должностным лицом являлся председатель Госсовета, избираемый непосредственно Конституционным Собранием и по факту обладающий основной властью в регионе.

Эта система, противоречащая по основным позициям нормам федерального российского законодательства, тем не менее сохраняла в Дагестане гражданский мир. Именно подобная система оказалась спасением для таких сложных по этническому составу населения стран, как Ливан и Босния и Герцеговина. При всех минусах национальной политики РФ в 1991–2002 годах у федеральной власти хватало мудрости не лезть в Дагестан с «общим аршином».

С целью сохранения гражданского мира в ходе подготовки к выборам Народного Собрания РД на федеральном уровне в 2002 году был принят закон «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов России в законодательных органах госвласти субъектов РФ». Действие этого закона по условиям второй статьи фактически распространялось только на выборы 2003 года в Республике Дагестан. Предусмотренное законом об основных гарантиях избирательных прав граждан допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей при образовании округов на территориях компактного проживания малочисленных народов (10–15%) не учитывало в полной мере конкретные особенности национального состава Республики Дагестан; закон же разрешал на выборах 16 марта 2003 года иметь округа с отклонением от средней численности избирателей до 70% (средняя численность — 11 тысяч избирателей). Проект был внесен депутатом Сергеем Решульским (КПРФ) и прошел сразу три чтения.

Ранее выборы проходили с использованием одномандатных квотированных национальных (48), женских (3), территориальных и профессиональных (16) округов, а также многомандатных округов. Схема выборов была такова: все квотированные места в Народном Собрании были распределены по многомандатным округам. В каждом из многомандатных округов 1 мандат являлся свободным (то есть на него могли претендовать представители любой этнической группы), остальные были закреплены за определенными этническими группами.

Избиратель получал бюллетень, где все кандидаты были разбиты на группы по мандатам: мандат № 1, мандат № 2 и т. д. При этом у каждого избирателя был всего 1 голос, и он мог проголосовать только за одного кандидата по любому из мандатов (т. е. теоретически кумык мог предпочесть проголосовать по лакской квоте и т. д.). По каждому мандату победитель определялся отдельно.

В такой схеме возникала ситуация, когда, к примеру, кандидат, занявший второе место по аварской квоте, мог при этом получить больше голосов, чем кандидат, победивший в том же округе по кумыкской квоте, так как заранее неизвестно, какое количество избирателей будет голосовать по каждому из мандатов. Так, ряд мандатов по некоторым квотам здесь получено при поддержке нескольких сот избирателей (или 2–5% от общего числа проголосовавших избирателей), в то время как претенденты на мандаты по параллельным квотам не смогли стать депутатами, даже получив более 10 000 голосов избирателей.

Так, проиграл в Ленинском округе № 53 в Махачкале Ибрагим Амутинов, получив 11 149 голосов избирателей (у его соперника Мусы Малиева — 12 335 голосов). Есть еще одна сложность: ограничение на право выдвижения на конкретный мандат среди представителей этнической группы — скорее пожелание, так как в паспортах отметок о национальности нет, и это личное дело каждого гражданина, кем себя считать. Теоретически афроамериканец может заявить, что с детства считал себя лезгином, и выдвинуться на мандат по лезгинской квоте — и его не смогут не зарегистрировать; другое дело, что его, скорее всего, не выберут. В этом смысле соблюдение сторонами условий квотирования есть акт доброй воли: это не что иное,

как то же самое внутриэлитное соглашение, которое все по умолчанию соблюдали, и попытки его нарушить вызовут санкции со стороны остальных участников соглашения.

Основная цель столь оригинальной избирательной системы — разрешить две задачи: предотвратить в территориальных избирательных округах с национально смешанным населением резкую межэтническую конфронтацию, которая неизбежно будет спровоцирована самим ходом предвыборной борьбы кандидатов различной национальности, и обеспечить пропорциональное (соответственно их численности в населении Дагестана) представительство в парламенте основных этнических групп.

По многим округам выборы были отчасти имитационными, так как был заранее известен фаворит, а иные кандидаты скорее имитировали, чем реально составляли конкуренцию. В то же время были округа, где шла жесткая борьба. При этом формальные результаты выборов, судя по всему, были достоверными и не сопровождались массовыми фальсификациями, что хорошо видно по анализу протоколов.

Однако эту систему оказалось невозможно сохранить после избирательной реформы 2003 года (с 14 июля 2003 года стала обязательной норма, что не менее половины депутатов регионального парламента или одной из его палат должны избираться по пропорциональной системе). В условиях навязанной федеральным центром избирательной реформы сначала было принято решение, что впредь Народное Собрание (парламент) Дагестана будет состоять не из 121 депутата, а из 72, причем половина из них будет избираться по партийным спискам с 10% заградительным барьером (т. е. по мажоритарным округам предстояло избрать всего 36 депутатов). В таких условиях было невозможно не только сохранить многомандатные округа, но и в принципе гарантировать электоральным путем представительство малых дагестанских народов (например, для этноса цахуров получение одного места в результате нарезки было возможно только при наличии не менее чем 121 избранного депутата).

Затем под нажимом федерального центра было принято решение о том, что коллективный многонациональный Госсовет заменит избираемый населением президент Дагестана, что могло привести к конфликту крупнейших этносов — аварцев и даргинцев, которые делили власть в Дагестане последнее столетие. От этого сценария «спасло» только то, что прямые выборы губернаторов были отменены.

С приближением выборов Народного Собрания, намеченных на весну 2007 года, 26 октября 2006 года был принят новый региональный закон о выборах НС, который ввел полностью пропорциональную избирательную систему. Заградительный барьер был сначала установлен на уровне 10%, а затем снижен до 7% (это предел, установленный с 2006 года в федеральном законодательстве); при этом были введены нормы, что каждый партийный список должен быть разбит на 53 территориальные группы (10 городов, 40 сельских районов и три района Махачкалы), а в центральной части списка может быть не более 3 кандидатов.

Несомненно, что подобная избирательная система делала крайне сложным обеспечение равномерного представительства в парламенте разных этносов в условиях свободной политической конкуренции, так как каждая партия самостоятельно определяет, кто и какие места занимает внутри ее списка, и заведомо спрогнозировать для каждой партии проходные группы в условиях такого большого количества крайне затруднительно. Создав такую опасную для сохранения в регионе политического равновесия избирательную систему, власти Дагестана

фактически сами себя обрекли на сценарий максимального силового вмешательства в процесс выборов и недопуска на выборы всех партий, успех которых мог нарушить элитный баланс.

В то же время подобная система оказалась безопаснее смешанной системы 50/50, где резко сокращалось число мажоритарных округов, что, учитывая чересполосное расселение этносов, сделало бы почти неизбежным соперничество кандидатов разных национальностей (чтобы этого избежать, нужно было бы увеличить, а не уменьшить общее число депутатов НС). Благодаря этой системе с 2007 года выборы НС Дагестана фактически превращаются в профанацию, когда уже на этапе составления списков заранее определяется представительство этносов и групп без всякой конкуренции кулуарным путем, а последующие выборы неизбежно фальсифицируются и играют роль скорее правового оформления заранее заключенного внутри элитного сговора.

Другой пример — автономные округа с небольшой долей титульных этносов, для которых сложно образовать компактные мажоритарные округа. Например, в Ханты-Мансийском АО хантов — 1,33% и манси — 0,77% (основная территория расселения — Белоярский, Березовский, Кондинский районы); в ЯНАО ненцев — 5,89%, хантов — 1,88%, коми — 1,02%; в Ненецком АО ненцев — 17,83% и коми — 8,61%.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» в первоначальной редакции разрешал законодателю субъекта Федерации устанавливать для данных народов квоты представительства в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации и представительных органах местного самоуправления. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ эта норма была отменена.

В ЯНАО, ХМАО и НАО эта норма была реализована через создание специальных многомандатных округов в границах всего региона (аналогичные округа есть в ряде стран; например, статья 176 Конституции Колумбии предусматривает создание специального округа для обеспечения участия этнических групп, политических меньшинств и колумбийцев, проживающих за границей, в Палате представителей — до пяти членов могут быть избраны через этот округ).

Согласно закону ЯНАО от 5 февраля 1996 г., выдвигать кандидатов в депутаты по единому трехмандатному округу могли только общественные ассоциации, объединяющие коренные малочисленные народы, этнические общности, местные этнические сообщества в национальных поселках и районах, а согласно закону от 3 ноября 1999 г. — исключительно общественные объединения КМНС, местные (городские, районные) отделения, а также избирательные блоки, в состав которых входит не менее одного общественного объединения коренных малочисленных народов Севера или его местного (районного, городского) отделения.

Закон ХМАО от 31 января 1996 г. предоставил право выдвижения по единому пятимандатному округу общественным объединениям КМНС, а также сходам и собраниям граждан коренных малочисленных народов Севера, а закон от 3 мая 2000 г. — съезду коренных малочисленных народов Севера, проживающих в автономном округе. Однако на выборах, проходивших в январе 2001 г., избирательная комиссия Ханты-Мансийского автономного округа отказалась применять данную норму окружного закона и руководствовалась федеральным законом.

С 2003 года эти округа в ЯНАО и ХМАО сохранялись, но выдвигать по ним кандидатов могли по новым нормам федерального законодательства только политические партии. В 2001–2006

годах Дума ХМАО состояла из 25 депутатов, из которых 5 избирались по единому многомандатному округу (т. н. Ассамблея коренных малочисленных народов) и 20 — по одномандатным округам.

С 2006 года она состояла из 28 депутатов и избиралась из трех частей: 3 депутата — по единому многомандатному округу, образованному для представителей КМНС, 11 — по одномандатным округам и 14 — по партийным спискам с 5% заградительным барьером. В соответствии с принятыми весной 2010 года новыми нормами федерального законодательства численность депутатов увеличена с 28 до 35 (минимум для регионов с более чем 1 млн избирателей). 18 депутатов (ранее было 14) избирались по пропорциональной системе. Выборы еще 14 депутатов проводились по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам.

Сохранен ранее существовавший трехмандатный избирательный округ в границах всей территории ХМАО. По этому бюллетеню каждый избиратель имел 3 голоса. Данный трехмандатный округ был ранее создан специально для гарантирования представительства коренных малочисленных народов, не имеющих большинства ни в одном из одномандатных округов (впрочем, теперь участие в выборах по данному округу в качестве кандидатов представителей КМНС являлось скорее негласной традицией, так как этническая самоидентификация граждан РФ является делом добровольным и не фиксируется в паспорте).

Самым громким скандалом кампании марта 2011 года в ХМАО стала информационная война между «Справедливой Россией» и властями региона из-за этого трехмандатного округа. Поводом стал эпатажный предвыборный ход «эсеров»: они выдвинули по трехмандатному мажоритарному округу в границах всего ХМАО (первоначально созданному для защиты интересов КМНС) не относящегося к КМНС полного тезку популярного в регионе бывшего губернатора — Александра Васильевича Филипенко, пенсионера. Единственным различием с бывшим губернатором, который в это время был аудитором Счетной палаты РФ, была дата рождения (у кандидата СР — 30.08.1963).

Вторым кандидатом СР по многомандатному округу стал электромонтер по ремонту аппаратуры релейной защиты и автоматики ЗАО «Нижевартовская ГРЭС», депутат Думы Нижевартовского района Дмитрий Иванович Сталин 1977 г. При этом не вызывает сомнений, что вряд ли кандидат с фамилией Сталин способен привлечь большое число голосов в довольно молодом по составу населения округе только за счет фамилии давно умершего генералиссимуса; тем более сложно признать его техническим кандидатом, так как он все же является депутатом районного совета. Скорее это была попытка создать информационный повод и дополнительно привлечь внимание.

Оба данных кандидата получили первоначальный отказ в регистрации по идентичным претензиям к открытию избирательного счета. Согласно постановлению избиркома ХМАО регистрация Любви Полозковой в качестве уполномоченного представителя по финансовым вопросам данных кандидатов была осуществлена 26 января 2011 года. При этом согласно постановлениям избиркома ХМАО договор о специальном избирательном счете был подписан Полозовой, а сами кандидаты при открытии специального избирательного счета не присутствовали. В карточке с образцами подписей и оттиска печати также была заверена лишь подпись Полозковой, которая на данный момент еще не была зарегистрирована в качестве финансового уполномоченного кандидатов. Избирком в результате счел избирательные фонды

обоих кандидатов не созданными (нарушение порядка создания фонда закон ХМАО позволяет считать его не созданным).

15 февраля 2011 года Центризбирком РФ восстановил регистрацию кандидата Д. И. Сталина. По мнению ЦИК, данная норма закона ХМАО устанавливает дополнительные ограничения для участников избирательного процесса по отношению к требованиям федерального закона и, следовательно, противоречит им. Кроме того, допущенное банком нарушение не может повлечь ответственности кандидата за неисполнение требований законодательства о создании избирательного фонда.

Что касается кандидата А. В. Филипенко, то он решил первоначально обжаловать действия комиссии ХМАО в суде. 16 февраля пресс-секретарь суда ХМАО сообщила, что в суде рассмотрено заявление Филипенко А. В.; в ходе заседания было представлено письменное заявление, в котором заявитель отказался от ранее заявленных требований. Суд пришел к выводу о принятии отказа Филипенко А. В. от ранее заявленных требований и прекратил производство по делу. Вместо суда А. В. Филипенко, как и Д. И. Сталин, обратился в ЦИК РФ. 22 февраля ЦИК РФ обязал избирательную комиссию ХМАО восстановить на выборах кандидатуру А. В. Филипенко.

При этом технология привлечения информационного внимания со стороны СР встретила «асимметричный» ответ в виде кампании информационной травли в адрес партии и ее руководства с обвинениями в использовании «черных технологий» против КМНС. Показательно, что одновременно в регионе все ведущие СМИ начали масштабную информационную кампанию против «эсеров», якобы от имени коренных малочисленных народов Севера (КМНС), сделанную довольно шаблонным способом; при этом ее размах и уровень организации, с «письмами протеста» от курируемых администрацией общественных организаций при участии депутатов — членов фракции «Единая Россия», не оставляли никаких сомнений в административном характере данного процесса. Тот факт, что эта кампания распространилась и по другим регионам (Пермь, Екатеринбург, Нижний Новгород, Москва), в которых это уже явно не представляло интереса с точки зрения ситуации в ХМАО, говорит о том, что скандал в ХМАО был использован противниками партии на федеральном уровне. Явно, что без согласования и финансово-организационной поддержки со стороны высоких инстанций такой размах организации и освещения этой кампании был бы невозможен.

Сложно представить себе «простых представителей КМНС», которые на период выборов бросили работу и за счет своих личных накоплений отправились в агитационный чes по регионам, перевоза с собой все необходимые декорации. Явно не любительским способом сделанные однотипные плакаты, одетые в национальные одежды гастролеры, специально сооружаемые в городах РФ «чумы» дополнили картину административно организованной типовой кампании «протеста», сделанной так, чтобы вызвать обратную реакцию и лишь привлечь внимание к оппонентам.

Так, во время визита С. Миронова в Сургут около 70 человек выстроились перед отелем, где он находился, и скандировали лозунги: «Миронов, извинись перед жителями Югры!», «Справедливая Россия» взвинтила тарифы на ЖКХ!», «Справедливороссы из ЖКХ — руки прочь от наших карманов!», «Нет грязным технологиям Миронова!», «Позор Миронову!» и т. д. Неподалеку от здания Делового центра две девушки и молодой человек, представляющие народ ханты, одетые в национальные костюмы, разбили чум, на котором разместили плакат:

«Миронов, чем идет за тобой!». Исправно освещавшие агитку против «эсеров» СМИ сообщали, что «Общественное движение „ЧУМ“ образовано в феврале 2011 года в Ханты-Мансийске. Основной целью движения является борьба против грязных предвыборных технологий. Изначально движение создавали представители коренных народов ХМАО, вскоре к ним присоединились граждане других национальностей, представители общественных движений и политических партий».

25 февраля акция «представителей малых народов Севера против СР», организованная якобы движением «Чум», прошла на Пушкинской площади в Москве. По данным СМИ, в центре Москвы прошел митинг, который собрал около 80 человек, в том числе журналистов и просто любопытствующих. По данным СМИ, на мероприятии шаман проклял Миронова и «Справедливую Россию».

В результате информкампании всё больше людей обращали внимание, что выборы по трехмандатному округу в границах всего ХМАО во многом превратились в профанацию и те правила, которые для данных выборов сейчас устроила власть, на самом деле ориентированы совсем не на защиту коренных малочисленных народов, а на интересы властной бюрократии. Хотя данный трехмандатный округ исторически был создан специально для гарантирования представительства КМНС, не имеющих большинства ни в одном из одномандатных округов, однако на сегодня правила регистрации кандидатов по данному трехмандатному округу таковы, что в поддержку выдвижения кандидата по данному округу должно быть собрано 0,6% подписей от числа избирателей, зарегистрированных на территории всего ХМАО, при том что самих КМНС — 1,5%, крайне неравномерно размещенных. То есть представитель коренных народов для регистрации в этом округе должен собрать не менее 6 тысяч подписей, что больше, чем для регистрации в любом одномандатном округе. Неудивительно, что в результате по факту зарегистрироваться по данному трехмандатному округу могут только представители парламентских партий, потому что эти партии сами себя освободили от сбора подписей, дав им льготный механизм регистрации.

По сути, трехмандатный округ в ХМАО превращен в «вотчину» партии власти, у которой есть своя устойчивая «национальная» номенклатура. То есть квота для КМНС, по сути, превращена в квоту для партии власти. Явно, что и представители ЛДПР, и представители КПРФ по этому округу угрозы для единороссов не представляли. Независимые кандидаты даже не пытались по этому округу идти. В итоге не самый изначально лучший технологический ход СР с помощью гораздо более худших методов ее противников превратился в повод обратить внимание на всю постановочность системы якобы защиты представительства КМНС и антидемократичности избирательной системы, превращающей выборы в спектакль с заранее известным финалом.

Странно выглядела кампания от имени КМНС именно против «Справедливой России», хотя тем же представителям КМНС не могло не быть известно, что и кандидаты от ЛДПР к КМНС имели мало отношения. Однако против участия представителя ЛДПР П. Тараканова в борьбе за квоту от КМНС участники данных акций не высказывались и чумов не строили.

Кроме того, через педалирование темы выдвижения от СР однофамильца бывшего губернатора ХМАО фактически признавалось, что популярной и рейтинговой фигурой в регионе является именно А. В. Филипенко, а не назначенная федеральным центром на пост губернатора Н. В. Комарова.

Результатом выборов стало резкое по сравнению с прежними выборами в регионе падение результатов «Единой России»: 44,1% вместо 66% на выборах в Госдуму РФ на территории региона в 2007 году; на выборах Думы ХМАО в марте 2006 года было 54,63%. При этом однофамилец А. Филипенко по трехмандатному округу стал депутатом, набрав 29,72%: в условиях мощной пиар-кампании с ежедневными разоблачениями СП в региональных СМИ сложно представить, чтобы треть избирателей не знала к дню выборов о том, что «эсеры» выдвигают не бывшего губернатора, а его однофамильца. Таким образом, значительная часть избирателей сознательно и демонстративно проголосовала даже за разоблаченную «тень» бывшего губернатора, что можно считать актом явного протестного голосования. Резко улучшились результаты ЛДПР, впервые прошла в Думу «Справедливая Россия».

После данных выборов единый трехмандатный округ в ХМАО был упразднен — вместо поиска механизмов учета политического представительства КМНС.