

УДК 342.8; 328.32

*В.В. Мархинин (мл.)***ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ И ИТОГИ РЕФОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ЭЛЕКТОРАЛЬНОМ ЦИКЛЕ 2016 г. (ПО МАТЕРИАЛАМ ОБСЛЕДОВАНИЯ МЕСТНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В УРФО)**

Практики представительного правления составляют одну из основ современного демократического государства. Ключевой элемент этих практик – выборы представительных собраний, осуществляемые в условиях политического плюрализма и конкуренции. В свою очередь, эти важные характеристики политического процесса демократий функционируют в рамках избирательной системы, определяющей параметры деятельности акторов политической конкуренции (политические партии, беспартийные политики, группы интересов и т. д.). Формирование представительных институтов напрямую зависит от принятых в электоральной сфере правил игры, поскольку именно эти правила и определяют порядок воплощения симпатий избирателя в конкретном облике представительных органов. Настоящая работа посвящена исследованию роли избирательной системы в процессе формирования представительных институтов местных сообществ – муниципалитетов Уральского федерального округа. Выборы местных представительных собраний в электоральном цикле 2016 г. проходили в условиях масштабной реформы избирательной и партийной системы, предпринятой по инициативе парламентского большинства и правительства. Согласно замыслу законодателя, реформа должна была способствовать формированию более гибкой системы учета политических предпочтений избирателей, расширению спектра политических сил, вовлеченных в конкурентный процесс и в деятельность представительных собраний. В рамках этой реформы новации в области организации выборов особенно активно внедрялись именно на местном и региональном уровне. В представленной ниже статье предпринимается анализ итогов реформы, проявившихся в ходе электорального цикла 2016 г. В качестве эмпирической основы этого анализа используются данные о состоянии избирательных систем и итогах выборов в 186 муниципалитетах Уральского федерального округа.

Ключевые слова: политическая конкуренция, выборы, партии, избирательные системы, партийная система, региональная политика.

Введение

Избирательная кампания 2016 г. – едва ли не наиболее масштабная за всю постсоветскую историю – сформировала большую часть представительных учреждений страны на всех уровнях, от Госдумы до региональных парламентов и представительных собраний муниципалитетов. Подготовка к выборам 2016 г. происходила в процессе политической реформы, в ходе которой, как известно, были в значительной степени упрощены процедуры, связанные с регистрацией политических партий, был расширен доступ новых политических сил, как партийных, так и беспартийных, к участию в политической конкуренции посредством электоральных механизмов. Лозунги, под которыми проводилась реформа, обозначали в качестве главного ее мотива стремление к развитию политического плюрализма, к оживлению политического процесса и к вовлечению в него новых сил. Реформа избирательной системы рассматривалась в качестве одного из главных инструментов реализации этих замыслов. В ее основе лежало усиление мажоритарных и сокращение пропорциональных элементов избирательной системы. Предполагалось, что выборы в мажоритарных округах дадут больше возможностей новым политическим силам – такую точку зрения высказывали представители как правящей, так и некоторых непарламентских партий. Так, в ходе обсуждения перспектив возврата к смешанной системе в Совете непарламентских партий при председателе Госдумы О. Башмачникова (Аграрная партия России) заявляла: «Мы, конечно, выступаем за смешанную систему выборов и за одномандатные округа. Почему? Если партии не набрали барьерного процента, они имеют возможность направить своего представителя, который может пойти по одномандатному округу». Сторонникам этой инициативы возражали лидеры парламентской оппозиции. В. Жириновский, например, утверждал, что «для развития партий нужна только пропорциональная система. При одномандатных округах партия развиваться не будет. Кто-то один проскочил, и это для партии ... не будет иметь никакого значения» [1]. Как бы то ни было, этот подход, использованный при реформировании выборов в Госдуму, был применен и в более широком масштабе. Из законодательства исчезли нормы, обязывающие муниципалитеты применять партийные списки на выборах своих представительных собраний; региональные

парламенты получили право сокращать долю депутатов-списочников до 25 %, а в городах федерального значения появилась возможность вводить чисто мажоритарную систему. Еще одной новеллой избирательного законодательства стало введение практики формирования муниципальных собраний без прямых выборов, т. е. из числа представителей поселковых или (в крупных городах) районных советов. Таким образом, укрепление мажоритарных принципов на местном уровне было проведено гораздо радикальнее, чем на уровне федеральном. Такой подход сам по себе выглядит вполне логично: именно в ходе политических процессов на местном уровне в конечном итоге и делаются первые шаги в профессиональную карьеру политика регионального и федерального значения. Развитие политической жизни в местных сообществах, конечно же, является своего рода фундаментом развития политической системы в целом.

Законодатели и их единомышленники из среды непарламентских партий настаивали на том, что продвигаемая ими реформа выборов в Госдуму поспособствует усилению политической конкуренции и плюрализма. Исходя из их посылок, следовало бы признать и то, что аналогичные принципы, полнее воплощенные на местном уровне, должны были дать еще больше возможностей для новых политических сил. Степень, в которой эти надежды были реализованы на выборах в Госдуму, хорошо известна. В настоящей работе мы рассмотрим политические итоги избирательной реформы на муниципальном уровне. Материалом для представленных ниже выводов нам послужат данные о состоянии избирательных систем и итогах местных выборов в регионах Уральского федерального округа.

Избирательная система и политический плюрализм: основные понятия и гипотезы исследования

Политическая конкуренция является одной из ключевых практик современного демократического государства. Практика политической конкуренции обеспечивает широкий круг функций политической системы. Она является главным механизмом ротации политической элиты и ее рекрутирования, создает благоприятные условия для генерирования управленческих идей и решений и для учета интересов различных социальных групп и т. д. Важным показателем состояния политической конкуренции является политический плюрализм, т. е. разнообразие политических сил, имеющих доступ к принятию политических решений.

В процессе политической конкуренции избирательная система выступает в роли механизма, «пересчитывающего» симпатии и антипатии избирателей в число мандатов в составе собрания.

В этом качестве избирательная система действует как самостоятельный фактор формирования состава парламента и влияет на итоги выборов в степени, сопоставимой с непосредственно распределением голосов избирателей.

Тот или иной тип избирательной системы сам по себе не предрешает исход избирательной кампании. Тем не менее применительно к реалиям сложившейся в России системы с доминирующей партией можно сформулировать представленную ниже рабочую гипотезу.

Такие показатели состояния *избирательной системы*, как *соотношение ее мажоритарных и пропорциональных элементов* и *прямой или двухступенчатый характер голосования*, коррелируют с такими показателями *политического плюрализма*, как *уровень партийного* и *уровень фракционного разнообразия*.

Уровень партийного разнообразия будет определяться нами как число партий, присутствующих в представительном собрании, а *уровень фракционного разнообразия* – как число *полноценных фракций* в собрании. Использованный здесь термин «полноценная фракция» требует пояснений.

Российское законодательство принципиально допускает создание фракции из двух и даже из одного депутата. Мы рассматриваем в качестве *полноценной* только фракцию, которая состоит из трех и более человек. Основная функция парламентской фракции – выработка единой позиции в условиях, когда среди депутатов изначально отсутствует консенсус. Достижение единства внутри фракции происходит в ходе дискуссии и голосования внутри фракции. Если во фракции состоит менее трех человек, дискуссия или невозможна, или может разрешаться только через достижение единой позиции. Это, по существу, исключает возможность (и потребность) в выполнении функций, ради которых создаются фракции.

Согласно нашей гипотезе при наличии доминирующей партии мажоритарные элементы избирательной системы и практика двухступенчатых выборов способствуют ограничению (исключению) из политической жизни плюрализма и конкуренции; напротив, наличие элементов пропорциональной системы и прямой характер выборов способствуют росту партийного и фракционного плюрализма.

Избирательные системы регионов в составе УрФО: местный уровень

Общее представление о распространении различных избирательных систем в УрФО дает представленная ниже табл. 1.

Таблица 1

Избирательные системы муниципальных образований Уральского федерального округа

Двухступенчатая	22	11 %
Мажоритарная, с одномандатными округами	82	43 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	59	31 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	29	15 %

Каждый из регионов, входящих в состав УрФО, характеризуется собственным уникальным сочетанием различных типов избирательной системы.

Так, Тюменская область (здесь и далее под Тюменской областью мы будем подразумевать южную часть сложноустроенной Тюменской области, в состав которой входят также Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) отличается наиболее широким применением двухступенчатой системы выборов (табл. 2).

Таблица 2

Избирательные системы муниципальных образований Тюменской области

Двухступенчатая	14	53 %
Мажоритарная, с одномандатными округами	11	42 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	1	5 %

В Свердловской области широко представлена смешанная система; напротив, двухступенчатая модель распространения на территории этого региона не получила (табл. 3).

Таблица 3

Избирательные системы муниципальных образований Свердловской области

Мажоритарная, с одномандатными округами	9	14 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	26	43 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	25	43 %

На территории Челябинской области система с одномандатными округами многократно преобладает над прочими (табл. 4).

Таблица 4

Избирательные системы муниципальных образований Челябинской области

Двухступенчатая	4	9 %
Мажоритарная, с одномандатными округами	37	86 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	1	2,5 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	1	2,5 %

Система с многомандатными округами получила широкое распространение в Курганской области и в автономных округах Тюменской области. Практически наравне с ней представлена система с одномандатными округами (табл. 5-7).

Таблица 5

Избирательные системы муниципальных образований Курганской области

Двухступенчатая	1	5 %
Мажоритарная, с одномандатными округами	10	38 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	15	57 %

Таблица 6

Избирательные системы муниципальных образований ХМАО

Двухступенчатая	3	11 %
Мажоритарная, с одномандатными округами	10	43 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	8	34 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	2	8 %

Таблица 7

Избирательные системы муниципальных образований ЯНАО

Мажоритарная, с одномандатными округами	3	23 %
Мажоритарная, с многомандатными округами	8	61 %
Смешанная, с элементами пропорциональной системы	2	16 %

Высокий уровень разнообразия избирательных систем, использующихся на выборах муниципалитетов УрФО, делает входящие в его состав регионы удобным объектом для сопоставления их политических эффектов и позволяет проследить корреляцию между типом избирательной системы и уровнем политического плюрализма.

Уровень фракционного и партийного разнообразия представительных собраний УрФО: основные параметры и особенности в рамках различных типов избирательной системы

С точки зрения обозначенных выше показателей политического плюрализма представительные собрания УрФО выглядят весьма неоднородно. Данные, представленные в таблицах, дают общее представление об уровне разнообразия их партийного состава, т. е. показывают, в скольких собраниях представлены одна, две, три и т. д. партий (табл. 8).

Таблица 8

Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО (количество собраний, % от общего числа)

1 партия	2 партии	3 партии	4 партии	5 партий	6 партий	Неизвестно*
58 (31 %)	55 (29 %)	25 (13 %)	28 (15 %)	3 (1 %)	3 (1 %)	17 (9 %)

* Здесь и далее имеются в виду собрания, не разместившие данных о своем составе на официальном сайте.

Среди представительных собраний муниципалитетов УрФО преобладают собрания с однопартийным составом. В действительности их доля даже несколько выше, чем 31 %. В число собраний с однопартийным составом входят все, или почти все, из 17 районных Дум, не разместивших в открытом доступе сведений о своем партийном составе. Все эти собрания не избирались прямым голосованием, а формировались из депутатов и глав поселений; на практике это означает, что у представителей всех партий, кроме ЕР, отсутствовали шансы провести своих представителей в состав районной Думы.

Таблица 9

Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО (количество собраний, сформированных по двухступенчатой системе, % от их общего числа)

1 партия	2 партии	Неизвестно
3 (14 %)	2 (9 %)	17 (77 %)

Партийный плюрализм исключается в такой модели уже на этапе «выборов»: к распределению мест в представительном собрании изначально допускаются лишь кандидаты, одобренные доминирующей партией.

Использование мажоритарной системы с одномандатными округами открывает доступ к выборам для широкого спектра политических сил. Итоги этой конкуренции показаны в табл. 10.

Таблица 10

**Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО
(количество собраний, сформированных по мажоритарной системе с одномандатными округами,
% от их общего числа)**

1 партия	2 партии	3 партии	4 партии	5 партий
37 (45 %)	26 (32 %)	15 (18 %)	3 (4 %)	1 (1 %)

Почти половина собраний, сформированных при использовании такой модели, являются однопартийными. Уровень партийного разнообразия, типичный для состава Госдумы и регионального парламента, при использовании такой системы был достигнут лишь в 5 % случаев. Применение системы с одномандатными округами закономерным образом поставило «партию власти» в более выгодное положение: в ее рядах сосредотачиваются наиболее заметные и влиятельные политики, которые в ситуации «победитель получает все» становятся обладателями депутатских мандатов в подавляющем большинстве случаев.

Если же у кандидатов от недоминирующих сил оказывается возможность побороться не только за первое, но и за второе-третье место в списке предпочтений избирателя, картина оказывается несколько иной. Данные о партийном разнообразии состава представительных собраний, сформированных на основе мажоритарной системы с многомандатными округами, представлены в табл. 11.

Таблица 11

**Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО (количество собраний,
сформированных по системе с многомандатными округами, % от их общего числа)**

1 партия	2 партии	3 партии	4 партии
18 (31 %)	26 (45 %)	11 (19 %)	3 (5 %)

Уровень разнообразия, типичный для федерального и регионального парламента, и в этом случае достигается редко, зато сокращается и доля собраний с однопартийным составом. Существенно иначе выглядит политический ландшафт, сформированный в условиях использования элементов пропорциональной системы (табл. 12).

Таблица 12

**Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО (количество собраний,
сформированных по смешанной системе, % от их общего числа)**

1 партия	2 партии	3 партии	4 партии	5 партий	6 партий
–	1 (3 %)	1 (3 %)	22 (77 %)	2 (7 %)	3 (10 %)

В большинстве случаев здесь достигается уровень разнообразия, типичный для Госдумы и большинства региональных парламентов. Нередко в состав собрания попадает даже большее число партий.

Уровень фракционного разнообразия, типичный для Госдумы, на местном уровне, как правило, не достигается (табл. 13).

Таблица 13

**Разнообразие фракционного состава представительных собраний УрФО (количество собраний,
% от общего числа)**

1 фракция	2 фракции	3 фракции	4 фракции	Неизвестно
58 (31 %)	55 (29 %)	25 (13 %)	28 (15 %)	17 (9 %)

Между показателями фракционного разнообразия и типом избирательной системы имеются корреляции, аналогичные тем, что были показаны выше в связи с уровнем партийного разнообразия. Весьма ограниченные возможности формировать группы из трех и более депутатов от оппозиционных партий имеются в условиях мажоритарных систем (табл. 14, 15).

Таблица 14

Разнообразие фракционного состава представительных собраний УрФО (количество собраний, сформированных по мажоритарной системе с одномандатными округами, % от их общего числа)

1 фракция	2 фракции	3 фракции
73 (94 %)	7 (5 %)	2 (1 %)

Таблица 15

Разнообразие фракционного состава представительных собраний УрФО (количество собраний, сформированных по системе с многомандатными округами, % от их общего числа)

1 фракция	2 фракции
46 (82 %)	10 (18 %)

Несколько отличается от показанной выше картины уровень фракционного разнообразия в условиях смешанной системы (табл. 16).

Таблица 16

Разнообразие партийного состава представительных собраний УрФО (количество собраний, сформированных по смешанной системе, % от их общего числа)

1 фракция	2 фракции	3 фракции	4 фракции
9 (31 %)	14 (48 %)	5 (17 %)	1 (4 %)

Тем не менее, как видно из представленных на диаграмме данных, уровень фракционного разнообразия, типичный для Госдумы последних созывов (4 полноценные фракции), был достигнут лишь в одном из 29 представительных собраний, избираемых по смешанной системе.

Прогнозы сторонников и противников реформы: оценка состоятельности

Как и предполагалось в сформулированной выше гипотезе, уровни партийного и фракционного разнообразия показывают устойчивую корреляцию с применяемыми избирательными системами. В условиях двухступенчатой модели наблюдается политическая монополия доминирующей партии. Низкий уровень политического плюрализма наблюдается тем чаще, чем более жесткая модель мажоритарного представительства применяется при выборах: наименьший уровень имеется в условиях системы с одномандатными округами, более высокий – при использовании многомандатной системы, наиболее высокий – при использовании элементов пропорциональной системы.

Напротив, не наблюдается никакой зависимости между партийным составом собраний и уровнем поддержки партий при голосовании за списки или кандидатов-одномандатников на выборах Госдумы и региональных парламентов: показанная выше корреляция имеется как в регионах с относительно низким уровнем поддержки ЕР и относительно высоким уровнем поддержки ее оппонентов (например, в Свердловской области), так и там, где ЕР получает наибольшие результаты, а ее конкуренты – наименьшие (например, в регионах Тюменской области). При преобладании мажоритарной или двухступенчатой модели популярность любой недоминирующей партии в масштабах региона не влияет на ее позиции в местных представительных собраниях; они остаются стабильно слабыми. И наоборот, при использовании элементов пропорциональной системы у большего числа партий появляются шансы провести своих кандидатов в местные представительные собрания.

Сторонники реформирования региональной и местной избирательной системы в направлении сегодняшней модели высказывались о ее достоинствах в духе оптимистических прогнозов. Однако даже когда такие прогнозы формально оправдывались (в пределах УрФО такие случаи не наблюдались), реальное положение вещей им не соответствовало.

Так, например, член фракции «Единой России» в Московской городской Думе Т. Портнова, говоря о переходе от смешанной избирательной системы к мажоритарной, утверждала, что именно эта система даст «возможность заявить о себе и избраться в парламент новым и харизматичным лидерам, которые могут идти на выборы в качестве самовыдвиженцев либо представлять небольшие партии» [2].

По итогам выборов в Мосгордуме появились представители «Родины» и ЛДПР (по 1 депутату), а КПРФ улучшила свой результат с 3 до 5 мест. Самовыдвиженцы, прошедшие в состав Мосгордумы, являлись таковыми только с формально-юридической точки зрения, но не фактически: их кандидатуры (10 человек) были определены в ходе праймериз ЕР. Других кандидатов в отведенных для них округах эта партия не выставляла. ЕР также не выставляла своих кандидатов в округах, где победил кандидат «Родины» и 4 из 5 кандидатов от КПРФ.

И все же с формальной точки зрения прогноз Т. Портновой сбился. Было ли это результатом отката от элементов пропорциональной системы? Разумеется, нет. Этот результат был обеспечен квотированием мест для новых политических сил. Численный состав Мосгордумы VI созыва был увеличен решением большинства, принадлежавшего ЕР, на 10 мест в соответствии с намерением провести через процедуру своих праймериз десятерых аффилированных ей беспартийных без необходимости существенно уменьшать число своих партийных кандидатов. Конечно же, добавить десять округов для формирования такой квоты можно было и в условиях сохранения партийных списков. Не составляло труда и освободить некоторое количество избирательных округов для кандидатов от КПРФ, «Родины» или другой, малой или большой, партии. Понятно и то, что при сохранении партийных списков как минимум партии, прошедшие в Мосгордуму, имели хорошие шансы добавить к победителям в мажоритарных округах своих кандидатов из списка, даже без выделения для них каких-либо квот.

Своеобразный пример подобной тактики квотирования в УрФО был продемонстрирован на последних выборах городской думы Челябинска. Это собрание (49 мест) формировалось при помощи двухступенчатой модели: вначале избирались советы депутатов в муниципальных районах, затем они избирали из своей среды депутатов городской думы. В состав районных советов кроме ЕР сумели войти 3 представителя КПРФ; один из них был включен в состав городской думы.

Декларации о том, что расширенное применение мажоритарных моделей дает выигрыш «небольшим партиям» и «харизматичным лидерам», как выяснилось, не имеют ничего общего с реальностью даже в условиях столицы, где сосредоточены основные организационные ресурсы недоминирующих политических сил. Еще в меньшей мере подобные заявления, как было показано нами на примере УрФО, соответствуют положению дел в провинции.

Установившийся в ходе политической реформы 2014–2016 гг. подход к институту выборов включал в себя два разнонаправленных и во многом взаимоисключающих элемента. Первый из них – либерализация порядка регистрации политических партий – открывает доступ к участию в электоральной конкуренции значительно более широкого, чем прежде, круга политических сил. В опубликованных ЦИК списках партий, принимавших участие в последнем цикле выборов региональных парламентов УрФО (2015–2016 гг.), значится в общей сложности 18 непарламентских партий; в аналогичных списках, относящихся к предыдущему циклу (2010–2011 гг.), таких партий было лишь 3. Как видим, реформа законодательства о партиях способствовала весьма впечатляющему росту электоральной активности внепарламентских сил.

Другой компонент политической реформы состоял, как уже говорилось, в сокращении роли пропорциональных элементов избирательной системы и распространении мажоритарной и двухступенчатой модели. Внепарламентские партии имели все возможности принимать участие в местных избирательных кампаниях 2016 г. (в общей сложности в УрФО их было 186). В итоге они сумели провести своих кандидатов лишь в 6 местных представительных собраниях, причем 5 из них как раз избежали реформирования и избирались по смешанной системе.

Говоря о центральном элементе политической реформы – сокращении роли пропорциональных элементов избирательной системы при формировании Госдумы, – целый ряд аналитиков, например, А.Ю. Зудин, заместитель директора Центра политической конъюнктуры России, высказывали такое мнение: «В числе ее потенциальных благоприобретателей – внедумские политические партии, включая недавно созданные ... Но ключевой благоприобретатель – российские избиратели» [3].

На местном и региональном уровне обозначенный подход к реформе был проведен гораздо масштабнее, а значит, должен был дать и больший эффект. Выгода «ключевого благоприобретателя» – избирателей – могла бы состоять в создании более гибкой системы учета их политических симпатий, при которой относительно немногочисленные группы сторонников недоминирующих сил могли бы увидеть своих представителей в органах власти. Однако ничего похожего на рост плюрализма политических сил, вошедших в состав местных представительных собраний, не наблюдается. В связи с тем, что из нескольких тысяч мандатов, распределявшихся в 2016 г. на выборах городских и район-

ных дум в УрФО, новым партиям досталось лишь 6, нам остается лишь повторить уже процитированное печальное предсказание В.В. Жириновского: «При одномандатных округах партия развиваться не будет. Кто-то один проскочил, и это для партии ... не будет иметь никакого значения». Этот же прогноз оказался в полной мере актуален и для присутствия в местных собраниях партий парламентской оппозиции.

Устройство избирательной системы и эффективная работа партий в избирательной кампании как факторы электорального успеха

Естественно, причина неудач малых партий и партий парламентской оппозиции состоит не только в особенностях конструкции избирательной системы, созданной в рамках реформы. Непосредственная причина описанного выше положения вещей, по нашему мнению, состоит в силе кадрового состава кандидатов от ЕР, способного успешнее своих конкурентов бороться за голоса избирателей, а также в слабости и малочисленности кадров их оппонентов. Накануне выборов 2016 г. ЕР сумела значительно усовершенствовать свой подход к проведению избирательной кампании. Это выразилось в первую очередь в широком использовании партийных праймериз и «предварительного народного голосования» для отбора кандидатов. Эта практика позволила ЕР привлечь в свои ряды значительное число тех, кто в предыдущем цикле выступал в роли ее конкурентов и показал хорошие результаты; кроме того, в рамках праймериз еще до начала официальной предвыборной гонки силами претендентов была проведена масштабная агитационная кампания в ее пользу. Эффективность агитационных кампаний на местных выборах требует отдельного исследования, которое не может быть осуществлено в рамках данной работы. Здесь мы ограничимся анализом единственного кейса и рассмотрим некоторые аспекты данной проблемы на примере одного из крупных провинциальных городов УрФО – Сургута (ХМАО–Югра).

Праймериз, проведенные накануне кампании по выборам Сургутской городской думы в 2016 г., позволили ЕР привлечь ряд кандидатов, выступавших в предыдущем сезоне в качестве самовыдвиженцев или от других партий и занимавших вторые места со сравнительно небольшим отставанием от лидеров выборной гонки. Наряду с этим был сохранен костяк прежнего кадрового состава в лице депутатов предыдущего созыва. Агитационная кампания позволила значительно повысить поддержку выдвинутых ЕР кандидатов. В сумме число голосов, собранных ее кандидатами, выросло с 25649 до 36066; рост результатов ЕР имел место в 21 из 25 избирательных округов, выросли как минимальные, так и максимальные результаты, полученные ее кандидатами. Минимальный результат, который надо было заработать для прохождения в Думу, вырос с примерно 600 до примерно 800 голосов. Ни один из кандидатов от КПРФ, ЛДПР и СР, получивших в 2011 г. максимальные результаты (некоторым тогда не хватило до победы полтора-два десятка голосов), не выдвигались от них в 2016 г. Не выдвинул свою кандидатуру и единственный депутат от СР, прошедший в предыдущий созыв. Кандидаты от ЛДПР, правда, сумели собрать больше голосов, чем в предыдущем сезоне, но сделали это в основном за счет консолидации протестных голосов, обусловленной провалом КПРФ и СР, которые не сумели выставить кандидатов во многих округах и потеряли соответственно 1,5 тыс. и 7,5 тыс. голосов.

На этом фоне ЕР одержала практически стопроцентную победу: единственный ее кандидат, проигравший выборы, уступил самовыдвиженцу, которого активно протезировал другой представитель ЕР, успешно баллотировавшийся в окружной парламент. Ни один из проигравших кандидатов не заявил каких-либо претензий по поводу фальсификаций, серьезных нарушений в ходе агитационной кампании и т. п. Все 25 депутатов городской думы вступили во фракцию ЕР.

Выборы городской думы Сургута продемонстрировали высокую популярность политического бренда ЕР: ее новые кандидаты, представлявшие в 2011 г. другие политические силы, уверенно обошли кандидатов, которые в 2011 г. успешно выступали под флагами ЕР, а в 2016 г. не сумели пройти праймериз и участвовали в выборах как самовыдвиженцы.

Тем не менее даже в этой ситуации, казалось бы, полного разгрома остальных партий и самовыдвиженцев реальная картина симпатий избирателей оказалась не столь уж однозначной. Семь кандидатов, среди которых были представители ЛДПР, СР и самовыдвиженцы, сумели преодолеть планку минимального результата. Иначе говоря, сильные кандидаты от недоминирующих сил получили поддержку избирателей на уровне не меньшем, или даже большем, чем относительно слабые кандидаты от «партии власти». При использовании мажоритарной модели с многомандатными округами или же в условиях борьбы в едином многомандатном округе, не говоря уже о смешанной системе,

у них имелись бы вполне реальные шансы на победу. Прохождение таких кандидатов в состав представительного собрания отражало бы распределение симпатий избирателей в гораздо большей мере, чем итоги выборов, имеющиеся налицо. Для «новых и харизматичных лидеров, самовыдвиженцев либо представителей небольших партий», которые по замыслу сторонников реформы должны были извлечь из нее пользу, участие в выборах стало не состязанием, а чем-то вроде лотереи (надо сказать, весьма недешевой). Их победа в рамках такой модели является делом случая, который может свести или не свести их с конкурентом, которого они способны опередить.

Частный случай выборов в Сургуте наглядно демонстрирует вполне общую тенденцию. Прогнозируемая профессиональная карьера в местной политике при существующих условиях оказывается возможной только в составе партии власти. Прочие же политические силы оказываются непричастными не только к выработке политических решений, но и к процессу ротации политической элиты. Шансы быть рекрутированными в ее состав у представителей таких сил появляются либо благодаря приобретению «проходных» позиций в списках на региональных выборах, либо (в 2016 г.) благодаря участию в праймериз ЕР. Первый из этих путей, как правило, подразумевает либо наличие исключительных финансовых ресурсов, либо принадлежность к самой верхушке руководства регионального отделения своей партии (для беспартийных этот вариант по понятным причинам закрыт). Второй путь подразумевает отказ от своей идеологической идентичности. В свете этого обстоятельства следует интерпретировать и силу кадрового состава кандидатов ЕР, и кадровую текучку среди кандидатов от недоминирующих сил, и их известную идейную гибкость.

Таким образом, действие одного из элементов политической реформы – установление господства жестких мажоритарных моделей выборов – на сегодняшний день надежно блокирует возможные эффекты от внедрения ее второго элемента – либерализации партийного законодательства. Совершенно очевидно, что в рамках существующей электоральной модели у представителей новых партий и у беспартийных кандидатов в регионах имеется в наличии существенно меньше ресурсов в сравнении с парламентскими партиями. В существующей ситуации и новые, и старые оппозиционные силы продолжают демотивироваться на активное участие в электоральной конкуренции и будут сталкиваться с описанными выше кадровыми трудностями. В свою очередь, эти тенденции способны приводить к сокращению интереса избирателей к выборам как таковым и к делегитимации местных политических систем. Еще один более отдаленный и долгосрочный эффект использования нынешних подходов к регулированию партийной и избирательной системы – сдерживание развития партий в общенациональном масштабе. Консервация лидеров, явно исчерпавших свой потенциал, в составе партийного руководства – совершенно типичное явление российской политики, примером которого являются как парламентские (КПРФ, ЛДПР), так и непарламентские («Яблоко», «Патриоты России») партии. Это явление, по нашему мнению, производно в том числе и от кадрового дефицита, который блокирует процессы ротации партийного руководства, снижает уровень внутрипартийной конкуренции и превращает партии в вотчины их несменяемых руководителей. Разумеется, данный феномен сформировался задолго до рассматриваемой здесь реформы – она не создает, но способствует его сохранению и дальнейшей деградации партийной системы.

Организация избирательной системы является вполне самостоятельным фактором, который определяет состав представительных собраний наряду с количеством голосов, поданных за кандидатов. Сама по себе конструкция избирательной системы не предрешает победу или поражение партии вообще, но она вносит очень весомый вклад в формирование масштабов победы или поражения. Так, например, итоги голосования на выборах думы г. Сургута в 2016 г. обеспечили победу ЕР, а избирательная система обеспечила превращение этой победы в политическую монополию. Прочие политические силы в целом потерпели поражение, однако ряд выдвинутых ими кандидатов сумели заручиться поддержкой равной или большей, чем минимальные результаты кандидатов ЕР. Действующая избирательная система не дала им возможности конвертировать эту поддержку в какой-то осязаемый результат.

Выводы

В результате избирательной реформы в регионах были закреплены весьма специфические принципы организации партийной системы. Это система с партией-гегемоном, которая способна допускать или исключать участие альтернативных партий в процессе принятия решений в меру своего желания. Реформирование местной избирательной системы в промежутке между избирательными

циклами 2011 и 2016 гг. стало инструментом укрепления этой гегемонии и исключения из реального политического процесса конкурентов партии власти. На сегодняшний день общим правилом, характеризующим местное представительное собрание, становится его однопартийный состав, разбавленный в лучшем случае одним-двумя депутатами из недоминирующих партий. В результате эти политические партии на местном уровне лишаются реальной возможности осуществлять свои основные функции. Логика организации местной политической системы, в которой конкуренция минимизирована или вовсе исключена (в условиях двухступенчатой модели), такова, что она вообще не имеет потребности в существовании партий уже на следующий после выборов день. Задачи, декларировавшиеся сторонниками реформы, не были решены ни в малейшей степени. На деле реформа избирательной системы создала менее гибкую, чем прежде, систему учета симпатий избирателей, стала фактором, препятствующим вхождению как новых, так и большинства старых партий в состав представительных собраний.

Завершая предпринятый в статье анализ, уместно будет поставить вопрос о том, каким образом зафиксированные выше проблемы могут быть преодолены. Ответ на этот вопрос – в зависимости от того, как он будет интерпретироваться, – может быть различным.

В техническом плане это сравнительно несложная задача.

Принципиально она могла бы решаться при помощи выборов в едином многомандатном округе. Такие выборы обеспечивали бы прохождение в состав собрания лидеров общественного мнения, собравших наибольшее количество голосов. С другой стороны, практическое использование такой системы сталкивалось бы с определенными трудностями: избирателям зачастую пришлось бы иметь дело с чрезвычайно громоздкими бюллетенями, в которых необходимо было бы отыскивать своего кандидата в списке из сотни с лишним человек. В плане удобства избирателя более целесообразным было бы применение давно апробированной в России системы с несколькими многомандатными округами. Совершенно оправданно (вопреки приведенным выше мнениям) и применение на местных выборах элементов пропорциональной системы, сочетающей голосование за партийный список с голосованием в одномандатных или многомандатных округах. По нашему мнению, такая система и является наиболее подходящей для местных выборов. Давая сторонникам оппозиционных сил хороший шанс на проведение в состав представительных собраний своих кандидатов, она способствовала бы выработке у них ответственного подхода к критике властей, к формулировке предвыборных обещаний и программ. Реальные шансы на получение ими мандатов открывали бы и дополнительные каналы рекрутирования и ротации местной политической элиты, укрепляли бы легитимность и адекватность принимаемых управленческих решений.

Еще один подход к решению этой же задачи был продемонстрирован в ходе анализировавшихся выше выборов в Мосгордуму и думу г. Челябинска. Политический плюрализм этих собраний обеспечивался в основном за счет квотирования мест для недоминирующих сил. Недостаток такого подхода состоит в трудностях его институционализации (особенно если иметь в виду двухступенчатые выборы). Впрочем, и эти трудности вполне разрешимы: в избирательном законодательстве могли бы быть, например, закреплены нормы, не позволяющие ни одной партии претендовать на 100 % мест и т. п.

Перечисляя решения анализируемой проблемы, мы отталкивались от сложившейся в России практики, вообще же, представленный здесь набор возможных мер не является исчерпывающим. В чисто техническом плане задачи, связанные с исключением политической монополии и обеспечением конкурентной среды и плюрализма, отражающего реалии общественного мнения, вполне тривиальны и имеют хорошо известные алгоритмы решения.

Наряду с техническими аспектами проблема преодоления ситуации, сложившейся в местных партийных и избирательных системах, имеет и более сложную, собственно политическую сторону. Возрождение политической конкуренции и формирование местных политических систем, способных отражать настроения граждан, требуют пересмотра сложившейся сегодня концепции местного самоуправления и роли выборов в процессе его функционирования. Пересмотр этих концепций является делом не столько исследователей, сколько практикующих политиков, принимающих решения в соответствующей сфере.

* * *

1. Стенограмма заседания Совета непарламентских партий при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://www.gosduma.net/representative/council_np/steno/steno_3/index.php
2. Мосгордума приняла Закон о мажоритарной избирательной системе на выборах. URL: <http://moscow.er.ru/news/2014/1/22/mosgorduma-prinyala-zakon-o-mazhoritarnoj-izbiratelnoj-sisteme-na-vyborah/>
3. Зудин А. Смешанная система выборов: новый старт. URL: <https://vz.ru/opinions/2013/4/16/628915.html>

Поступила в редакцию 07.04.2018

V.V. Markhinin

POLITICAL PLURALISM AND THE OUTCOME OF THE ELECTORAL REFORM AT LOCAL ELECTIONS-2016 (ON MATERIALS OF SURVEY OF LOCAL ELECTION CAMPAIGNS IN THE URAL FEDERAL DISTRICT)

Practices of representative government constitute one of the foundations of a modern democratic state. A key element of these practices is the election of representative assemblies, carried out in the conditions of political pluralism and competition. In turn, these important characteristics of the political process of democracies function within the framework of the electoral system that determines the parameters of the activities of actors of political competition (political parties, non-party politicians, lobbying groups, etc.). The formation of representative institutions directly depends on the "rules of the game", since it is these rules that determine the procedure for the implementation of voter sympathies in the specific form of representative bodies. The present work is devoted to the study of the role of the electoral system in the process of formation of representative institutions of local communities – municipalities of the Ural Federal District. Elections of local representative assemblies in the electoral cycle in 2016 took place in the conditions of a large-scale reform of the electoral and party system, initiated by the parliamentary majority and the government. According to the plan of the legislator, the reform was to contribute to the formation of a more flexible system of recording the political preferences of voters, expanding the range of political forces involved in the competitive process and in the activities of representative assemblies. As part of this reform, innovations in the field of organizing elections were actively introduced at the local and regional levels. The article below analyzes the outcome of the reform, which was manifested during the electoral cycle of 2016. As an empirical basis of this analysis, data on the state of electoral systems and the results of elections in 186 municipalities of the Ural Federal District are used.

Keywords: political competition, elections, parties, electoral systems, party system, regional policy.

Мархинин Василий Васильевич (мл.),
кандидат философских наук,
доцент кафедры политико-правовых дисциплин
Сургутский государственный университет
628412, Россия, Тюменская область, Ханты-Мансийский
автономный округ – Югра, г. Сургут, пр. Ленина, 1
E-mail: marhinin.basilio@yandex.ru

Markhinin V.V. (jr.),
Candidate of Philosophy, Associate Professor
at Department of Political science and Law
Surgut State University
Lenina st., 1, Surgut, Russia, 628412
E-mail: marhinin.basilio@yandex.ru