

Одним из основных вопросов муниципальной политики является функционирование, полномочия и порядок формирования местных legislатур. Согласно действующему российскому законодательству, важнейшими полномочиями представительных органов муниципальных образований являются утверждение и изменение Устава города, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов. В городе Екатеринбурге городская дума также уполномочена на принятие решения об удалении в отставку Главы города. Также к компетенции гордум отнесено большое количество иных полномочий, включая назначение местных референдумов. Как видим, городские думы (советы депутатов, горсоветы) являются одним из основополагающих институтов местного самоуправления в России.

Кроме юридически предопределенного значения местных представительных органов, в Екатеринбурге городская дума важна как традиционная площадка для старта политических карьер. В разное время депутатами Екатеринбургской городской Думы побывали Яков Силин, Леонид Рапопорт, Андрей Ветлужских, Светлана Учайкина, Николай Смирнягин, продолжившие карьеру в органах исполнительной власти, а также Леонид Волков, Константин Киселев, Максим Петлин, Андрей Кабанов и многие другие горожане, ставшие заметными общественниками или политиками. Таким образом, гордума Екатеринбурга успешно показала себя как кадровый резерв для широкого политического спектра чиновников и общественников, не говоря уже о депутатах областного и федерального уровней.

Механизм формирования Екатеринбургской городской Думы традиционно в новейшей истории (считая с восстановления ее деятельности в 1994 году), заключался в избрании всех депутатов по одномандатным округам. Эксперимент по отказу от чисто мажоритарной схемы избрания городских депутатов произошел только в 2013 году. Нынешний состав думы является всего лишь вторым избранным по новой, смешанной схеме (18 одномандатников + 18 списочников).

Численность избирателей в мажоритарных (одномандатных) округах Екатеринбургской городской Думы является самой большой среди городов России (около **61-62 тысяч избирателей** согласно проекту определения округов 2022 года). По указанному параметру одномандатные округа екатеринбургской гордумы превышают по численности одномандатные округа многих региональных заксобраний и областных дум центральной России (для сравнения – в Орловском областном Совете народных депутатов средняя численность избирателей на одномандатном округе – около **24 тысяч человек**), примерно равняясь численностью избирателей в одномандатных округах с законодательными собраниями регионов УрФО (ЗС Пермского края – около **62-64 тысяч избирателей** на округ).

Подобная беспрецедентно большая для муниципалитетов России средняя численность избирателей одномандатных округов Екатеринбургской городской Думы существенно ограничивает естественное развитие муниципальной политической культуры. Чем выше численность избирателей в округе – тем менее интенсивным и более случайным становится взаимодействие депутатского корпуса, а через него – и всей системы муниципальной власти, с городским сообществом.

Более того, сам эксперимент с введением партийных списков в Екатеринбургской городской Думе также не оправдал себя с точки зрения целей достижения большей транспарентности и подотчетности думы избирателям. И хотя о многих демократических институтах в условиях современной России мы можем говорить лишь условно, но объективные процессы развития политических форм взаимодействия избирателей с wybranными представителями в крупных российских городах наблюдаются. При этом оторванность муниципальных legislатур только препятствует их развитию.

Решением, которое бы сняло эти искусственные ограничения мог бы стать переход на полностью мажоритарную систему избрания городской думы в связи с необходимостью учета следующих обстоятельств.

1. Современное состояние политических партий таково, что их релевантность реальному электоральному запросу (особенно в крупных городах, таких как Екатеринбург) весьма мала. Голосование за списки КПРФ, СР или ЛДПР зачастую является лишь формой протеста в условиях отсутствия в бюллетене строки «против всех». При этом, сами кандидаты, выдвигаемые партиями, являются либо весьма лояльными к администрациям различного уровня, либо зависимы от собственного партийного руководства, которое, в свою очередь, полностью зависит от тех же администраций. Таким образом, чаще всего через партийные списки в думу попадают не носители определенных идеологических или иных принципиальных позиций, а административно согласованные кандидаты. Помимо этого, (1) наличие общемуниципальной части списка, (2) принцип распределения мандатов внутри территориальных групп по четкой очередности, формируемой партиями на этапе выдвижения и (3) процедура замещения вакантных мандатов на основании решения партии, а не реальных итогов голосования, позволяют исключить или минимизировать распределение партийных мандатов в пользу несогласованных кандидатов. В общем итоге, **через партсписки до половины состава Екатеринбургской городской Думы формируется из административно-конформистских депутатов.**

При этом административным актором, неформально, но существенно влияющим на формирование списков, может быть администрация любого уровня: от муниципального и регионального вплоть до федерального – сущностно это ничего не меняет. Вместо конкуренции за голоса избирателей наличие партийных списков провоцирует только конкуренцию партий за административный ресурс. Следует отметить, что даже в условиях характерного в течение многих лет для Екатеринбурга противостояния городской и областной администраций, списки каждой из партий контролировались либо администрацией города, либо администрацией губернатора (с определенным влиянием федерального центра). Ресурс, предоставляемый любым из этих двух центров силы был важнее ресурса поддержки избирателей. Соответствующим образом корректировалось и политическое поведение партийных кандидатов и депутатов: «отработка» повестки соответствующего административного центра становилась для них важнее борьбы за голоса избирателей.

2. Депутаты-одномандатники показывают в своей работе большую заинтересованность в выстраивании регулярного взаимодействия с избирателями. Невзирая на зачаточное состояние в современной России института политической репутации, одномандатник в большей степени зависит от мнения, формируемого о нем жителями соответствующего округа. **Как бы не была высока роль финансовых или**

административных инструментов проведения кампании, в конечном итоге, борьба на мажоритарном округе идет за голоса конкретных избирателей, что предопределяет большую транспарентность в сравнении с борьбой за голоса между безликими партиями, также активно применяющими финансовые и административные приемы борьбы.

3. Традиционно применяемый в современной России довод против введения мажоритарной системы избрания legislатур заключается в ссылке на негативный опыт избрания по такой системе представительных органов малых муниципалитетов, приведшей к преимущественному положению административно поддержанных кандидатов (*«в одномандатках только единороссы побеждают!»*). Однако, подобные сценарии вырваны из контекста и тенденциозно подобраны. Так, применительно к Свердловской области упоминают опыт выборов 11 сентября 2022 года Нижнетагильской городской Думы, игнорируя как сложнейшие для кандидатов, выдвинутых «Единой Россией» выборы в Асбесте (также 11 сентября 2022 года) или пример Белоярской городской Думы, одномандатные депутаты которой уже почти год успешно сопротивляются попыткам Администрации губернатора Свердловской области навязать им кандидатуру главы городского округа, никак не связанного с данной территорией. Примеров успешного выступления оппозиционных кандидатов на мажоритарных округах достаточно. В контексте Екатеринбурга как города с развитым информационным пространством и политической культурой, ожидать повсеместных побед административно поддержанных кандидатов на выборах в городскую думу не приходится.

В любом случае **риски усиления административного давления в случае выборов по одномандатным округам в первой итерации такой реформы уравниваются «дроблением» округов до меньшего среднего количества избирателей, что традиционно нивелирует значение адмресурса, а в дальнейшем – способствует развитию состязательных демократических процедур за счет серьезного увеличения конкурентности таких выборов** (через эрозию привилегированности «парламентских» партий, усугубления значения работы с избирателями на округе и пр.).

4. Упразднение партийных списков позволит в два раза уменьшить численность избирателей на каждом из одномандатных округов, даже не увеличивая установленную численность депутатов. Уменьшение численности избирателей существенно сокращает возможности административно поддержанных кандидатов, усиливая значение таких приоритетных для оппозиционных кандидатов методов работы как личные, подворовые встречи и работа в социальных сетях.

5. Участие в выборах по мажоритарным округам открывает возможности для дальнейшего политического развития новым партиям. Существующий партийный консенсус (ЕР, КПРФ, СРЗП, ЛДПР + «Новые люди»), по сути, является негласной монополией. Шансы иных партий на захождение по партийным спискам исчезающе малы (как для новых объединений, так и для многоопытного «Яблока»). Только участие в одномандатных округах открывает для них возможности прорваться к политической трибуне.

6. В существующих условиях большинство перечисленных партий, традиционно получающих мандаты по партийным спискам почти всегда действуют в строго очерченном коридоре «возможностей», набирая заранее прогнозируемый процент голосов (исключение составляет лишь КПРФ и то, в отдельных случаях и регионах). Таким образом, кроме ЕР и отчасти КПРФ почти никто из участвующих в выборах партий, не

работает над повышением общепартийного результата. С точки зрения эффективности расходования ресурсов это обоснованное решение («зачем ЛДПР или СРЗП вкладывать дополнительные средства в раскрутку партийного бренда, если n-ное количество голосов по итогам выборов им гарантировано?»). В таких условиях, свободные ресурсы, при их наличии, партии вкладывают в борьбу на тех же самых одномандатных округах. Таким образом, из инструмента учета мнения избирателей, партийные списки становятся лишь дополнительной финансовой и политической гарантией сохранения действующих партий, при том, что их руководство само в большей степени заинтересовано в работе по одномандатным округам.

Самыми пострадавшими от внедрения исключительно мажоритарной системы выборов среди участников политического процесса, безусловно, станут традиционно парламентские политические партии. Стандартный для них способ пополнения ресурсной базы многих партий – постановка на т.н. «проходные места» партийных списков кандидатов, располагающих дополнительными финансовыми, аппаратными, политическими возможностями, будет исключен. Потенциальные спонсоры партийных кампаний готовы куда в меньшей степени инвестировать в общепартийные нужды, в случае выдвижения по мажоритарным округам. Говоря проще: выдвижение в одномандатном округе как политическая услуга гораздо менее ликвидно для продавца-партии, нежели выдвижение в одномандатном округе. Таким образом, **переход на полностью мажоритарную систему выборов хоть и не исключает «коррупционную» партийную ренту в описываемых процессах, но очень существенно ее снижает.**

С учетом того, что внепарламентские партии лишены такой возможности, как выдвижение ресурсных кандидатов по спискам на «проходных местах», внедрение полностью мажоритарной системы поспособствует как усилению политической конкуренции за счет исключения привилегированного положения традиционно парламентских партий, так и за счет **перенаправления дополнительных организационных и финансовых ресурсов кандидатов на реальную работу на округе, в ущерб теневому бюджету партийных бюрократий.**

Оборотной стороной такого решения станет сокращение и официальных партийных бюджетов традиционных парламентских партий, однако, этот же фактор должен быть и положительно оценен, как уравнивающий шансы для всех партий-участниц. Помимо этого, выдвижение по «гарантированным» местам партийных списков ресурсных кандидатов несет в себе куда больший урон реальной конкурентности выборов, так как кандидат, обеспечивший себе выдвижение по таким местам в списках, абсолютно не заинтересован в дальнейшей электоральной работе даже на этапе избирательной кампании. Сомнительна и готовность соответствующей партии как субъекта выдвижения инвестировать привлеченный за счет такого кандидата ресурс в реальную борьбу, так как коридор возможностей партии с точки зрения получаемого ей процента голосов зачастую носит вполне определенный характер в прогнозируемых заранее пределах.

Одним из неожиданных, но любопытных вариантов развития системы выборов Екатеринбургской городской Думы могло бы стать **внедрение мажоритарной системы**

выборов по многомандатным округам. Данная система, активно применяемая при выборах целого ряда муниципальных legislатур в нашем регионе и в России в целом, показывает более разнообразный характер избираемых кандидатов, с увеличенными шансами для оппозиционных местным администрациям кандидатов. При всей кажущейся оригинальности, чтобы не сказать эпатажности, такой системы применительно к думам крупных городов - и к Екатеринбургу в частности, данный сценарий также заслуживает отдельного изучения, исходя из ряда наблюдаемых положительных эффектов его применения.

Возвращаясь к основному обсуждаемому в настоящей записке сценарию реформы системы избрания муниципальных legislатур и резюмируя вышесказанное, отметим, что переход на мажоритарную (полностью одномандатную) систему избрания Екатеринбургской городской Думы позволил бы:

- 1) дать новый стимул дальнейшему развитию политической конкуренции;
- 2) усилил бы связь по линии «депутат – общественность»;
- 3) способствовал бы развитию электоральных технологий (исключив возможность избрания за счет эксплуатации партийных брендов);
- 4) позволил бы преодолеть хотя бы на муниципальном уровне текущий глубокий кризис партийных структур.

Отметим, что решение вопроса об общих принципах дальнейшего совершенствования избирательного законодательства в части определения способа избрания муниципальных legislатур не только является объективно необходимым процессом, но и имеет определяющее значение с точки зрения перспектив развития всей политической системы, основанной на принципах федерализма и демократии, с учетом той важности, которую имеют институты местного самоуправления в правовом государстве.