

КОГДА НАРЕЗКА ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

В.С. Ковин*, *Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН*

Для цитирования:

Ковин В.С. Когда нарезка имеет значение: организационные условия проведения выборов при объединении муниципалитетов в Пермском крае // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2022. – № 1. – С. 77–91. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2022.1.7>

В Пермском крае завершается процесс объединения муниципальных образований, в ходе которого вместо двухуровневой системы организации местного самоуправления, включавшей городские и сельские поселения, вводится одноуровневая система городских и муниципальных округов. Упразднение поселений сопровождается ликвидацией поселенческих органов власти и проведением выборов в представительные собрания создаваемых округов. Всего в Пермском крае за период с 2012 по 2021 годы было проведено 43 объединительных избирательных кампании. Какое влияние на их результаты, на представительство интересов жителей экс-поселений оказала нарезка избирательных округов? Создавала ли она предпосылки для сохранения или сокращения данного вида территориального представительства в каждом из объединенных муниципалитетов? Какие модели электоральной нарезки были использованы в Пермском крае? На эти вопросы отвечает данное исследование.

Ключевые слова: *местное самоуправление, сельские и городские поселения, местные выборы, объединение муниципальных образований, оптимизация муниципальной власти, нарезка избирательных округов.*

В Пермском крае завершается процесс контрреформирования территориальной организации местного самоуправления. В ходе него происходит отказ от созданной в начале 2000-х годов двухуровневой системы МСУ, в основе которой лежало учреждение т.н. низового или первого уровня муниципалитетов в сельских и городских поселениях. Вместо этого вводится одноуровневая система городских и муниципальных округов, а поселения упраздняются.

Для специалистов в области муниципального управления этот процесс стал очередным подтверждением существования традиционного для России маятника «реформ – контрреформ», характеризующего отношение государственной власти к местному самоуправлению [4, с. 13; 11, с. 77–90; 6, с. 8–28].

В Пермском крае к 2006 году, когда в основных чертах завершилась реализация реформы организации МСУ в соответствии с №131-ФЗ «Об общих принципах ор-

* В.С. Ковин-иноагент – физическое лицо, выполняющее функции иностранного агента.

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации», было создано 363 муниципальных образования: 42 муниципальных района, состоящих из 34 городских и 281 сельского поселений, а также 6 самостоятельных городских округов. Уже в 2012 году началось укрупнение ранее созданных муниципалитетов, когда городские округа Лысьвы и Губахи поглотили другие поселения. Аналогичные предложения не раз поднимались в Краснокамском (2009, 2011, 2013), Чайковском (2010, 2014), Чусовском (2011), Чернушинском (2012), Кизеловском (2013), Осинском (2014) районах, однако они не находили должной поддержки у местных элит и избирателей. В Чайковском районе даже предпринималась попытка провести референдум, который был признан несостоявшимся по причине низкой явки [3, 4].

Новый этап объединения муниципалитетов начался в 2017 году с приходом в Пермский край нового губернатора Максима Решетникова, который взял курс на унификацию и упрощение региональной системы муниципального управления. Этому способствовали изменения в муниципальном законодательстве. Закон № 62-ФЗ от 03.04.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволил преобразовывать все поселения муниципального района и сам муниципальный район в единый городской округ, а также присоединять муниципальные районы к уже существующим городским округам. Председатель экспертного совета Союза российских городов А. Максимов отметил: «Отход от двухуровневой системы начался еще в 2017 году, когда отменили ряд крите-

риев, которым должны были соответствовать городские округа: компактность, шаговая доступность, преобладание городского населения и т.д.» [4, с. 22].

В 2019 году в соответствии с Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стало возможным создание, в сельских по своему составу территориях, муниципальных округов в границах прежних муниципальных районов.

Немаловажную роль в стимулировании процесса ликвидации поселений также сыграл закон 2014 года¹, когда существенная часть полномочий сельских поселений была передана на уровень муниципального района. В пояснительной записке к законопроекту утверждалось, что сельские поселения перегружены полномочиями, с которыми они не исправляются, а муниципальные районы фактически «решают за поселения и вместо них значительный круг их вопросов местного значения»². Тем самым федеральная власть констатировала, что реального становления сельских поселений не произошло [6, с. 22]. Перераспределение полномочий, а вслед за ними общественных благ и ресурсов, делало различия между муниципальным центром и его периферией еще более ощутимыми.

В 2018 г. были преобразованы 8 территорий: образованы Гремячинский, Кизеловский, Чайковский, Краснокамский, Оханский, Горнозаводский городские округа (ГО); Усольский муниципальный район (МР), со всеми его поселениями, был упразднен и включен в состав Березниковского ГО, а сельские поселения (СП) Соликамского района – в Соликамский ГО. Кроме того, еще в 4 территориях (Уинский, Осинский, Карагайский и

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

² Пояснительная записка к Проекту Федерального закона №469827-6 [Электронный ресурс]: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6> (дата обращения: 19.11.2021).

Кунгурский району) было сокращено количество сельских поселений. Согласно данным Совета муниципальных образований Пермского края в 2018 году численность муниципальных районов сократилась с 40 до 32 единиц, городских поселений – с 29 до 21, сельских поселений – с 260 до 213, а численность городских округов выросла с 8 до 14 единиц. Общее число муниципалитетов сократилось с 337 до 280 единиц [8, с. 19–20].

В 2019 г. преобразования продолжились и были созданы 12 городских округов (ГО) (Верещагинский, Добрянский, Ильинский, Красновишерский, Нытвенский, Октябрьский, Осинский, Очерский, Суксунский, Чердынский, Чернушинский, Чусовской) и 13 муниципальных округов (МО) (6 на территории Коми-пермяцкого округа – Кудымкарский, Гайнский, Косинский, Кочевский, Юрлинский, Юсьвинский, а также Александровский, Бардымский, Березовский, Еловский, Кишертский, Ординский, Уинский) [9, с. 45]. К концу года в Перм-

ском крае осталось 111 муниципальных образований: 26 ГО, 13 МО, а также 7 МР, включавших 65 СП [7].

В 2020 году было создано еще четыре МО: Кунгурский (с упразднением Кунгура и Кунгурского района как самостоятельных муниципальных образований), Карагайский, Сивинский, Частинский. Наконец, в апреле 2021 года Земское Собрание Большесосновского района приняло решение об объединении поселений в единый муниципальный округ. В результате проведенных преобразований, по сравнению с началом 2018 года за два года число муниципалитетов Пермского края сократилось почти в 5 раз [10, с. 33].

На сегодняшний день в составе Пермского края числятся 26 городских и 19 муниципальных округов. Единственный оставшийся муниципальный район, Пермский, расположен вокруг административного центра региона и включает последние из сохранившихся 17 сельских поселений [10, с. 31]. Таким образом, к маю 2021 года на территории Пермского края



Диаграмма 1. Муниципальная реформа в Пермском крае: 10 ступеней оптимизации³

³ Муниципальная реформа в Пермском крае: 10 ступеней оптимизации. Пермстат/ [Электронный ресурс]: permstat.gks.ru. URL: <https://permstat.gks.ru/storage/mediabank/%D0%9C%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%20%D0%B2%20%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%20%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B5.pdf> (дата обращения: 19.11.2021).

осталось 62 муниципальных образования, вместо 354 на начало 2012 года (см. Диаграмму 1, подготовленную Пермстатом).

Не вдаваясь в дискуссии о социально-экономических и государственно-административных эффектах от перехода к одноуровневой модели МСУ, в рамках данной статьи хотелось бы сконцентрироваться на политико-электоральных последствиях от упразднения поселенческого уровня муниципальных образований.

В рамках административной реформы начала 2000-х гг. именно поселения рассматривались как базовый уровень местного самоуправления, как первооснова для выстраивания властных и публично-политических отношений на территории. Собственно локальная политика должна была формироваться именно на поселенческом уровне, а районный и окружной уровни задумывались как своего рода посредники между поселениями, для решения вопросов межселенного характера, с одной стороны, и между муниципальным и государственным (национальным и региональным) уровнями власти – с другой [5]. Следует подчеркнуть, что на первоначальном этапе реформ власть исходила из идеи передать решение максимально возможного количества социально-хозяйственных вопросов на наиболее близкий к населению уровень. Во многом поэтому для неурбанизированных территорий была определена двухуровневая модель организации местного самоуправления (район и поселения в его составе) [6, с. 16], которая позволяла организовать решение части вопросов на отдалении от административного центра.

Согласно данным Избирательной комиссии Пермского края на момент начала избирательной кампании по выборам губернатора Пермского края в 2017 года (т.е. еще до начала процесса массовой оптимизации муниципалитетов) в составе муниципальных образований первого уровня насчитывалось около 3 тыс. депутатов [1]. Спустя три года к выборам губернатора Пермского края 2020 года депутатов поселенческого уровня (63 СП),

на момент начала сбора подписей в рамках муниципального фильтра, осталось 608 человек. На данный момент в 17 сельских поселениях Пермского района предусмотрено 190 депутатских мандатов. Таким образом, можно констатировать, что на территории Пермского края депутаты сельских поселений практически исчезли если не как политический класс, то как особая категория местных политических акторов со своими локальными интересами.

Если ранее местом приложения усилий политиков и активистов локального уровня для выражения интересов местных жителей и групп были представительные органы сельских и городских поселений, то после создания городских и муниципальных округов единственным таким местом остались созданные в них легислатуры.

Формирование представительных органов (ПО) власти основано на делегировании в их состав представителей определенных общественных интересов. Среди них, как правило, выделяются: политико-идеологическое представительство, которое обычно институционализируется через голосование за политические партии, избирательные блоки и/или иные общественные объединения; социально-экономическое представительство – делегирование в состав депутатского корпуса представителей определенных социальных или экономических групп («бюджетников», «заводчан», «застройщиков», «наемных работников», «предпринимателей», «нефтяников» и т.п. [2]); территориальное представительство – учет при формировании ПО интересов жителей различных территорий, входящих в его состав. Последнее достигается за счет т.н. электоральной нарезки, т.е. привязки избирательных округов к определенным населенным территориям: либо в рамках мажоритарной модели избирательной системы (одномандатные или многомандатные избирательные округа, включающие заданное количество избирателей определенных населенных пунктов), либо в рамках пропорциональной формы изби-

рательной системы (например, разделение партийных списков на территориальные группы). Причем, в отличие от первых двух форм делегирования, территориальное представительство строится с учетом принципа равенства избирателей, т.е. в состав представительного органа власти делегируются такое количество депутатов, которое пропорционально численности жителей территориального образования, либо нарезка избирательных округов осуществляется таким образом, чтобы один депутат представлял интересы примерно равного числа избирателей.

Следует отметить, что для представительных органов власти сформированных в границах крупных населенных пунктов – городов – например, таких как субъекты федерации Москва и Санкт-Петербург, для столиц административных центров регионов, таких как Пермь, Екатеринбург или Владивосток, а также для малых городских округов, включающих собственно городское поселение, например, таких как г. Кудымкар в Пермском крае, с учетом возросшей внутригородской мобильности населения, территориальное представительство стало играть заметно меньшую роль, чем ранее. Однако для политических образований, включающих в себя как городские, так и сельские населенные пункты, расположенные в разных пространственных и природных условиях и с разной степенью удаленности от административного центра, территориальный фактор продолжает играть значимую роль. Вряд ли можно утверждать, что один из базовых политических расколов, выделенных Липсетом [12] – раскол между городом и деревней – преодолен в современных российских реалиях.

При этом специфика демографического и социально-экономического устройства большей части муниципальных образований верхнего уровня (прежних муниципальных районов и городских округов) Пермского края, где согласно данным официальной статистики присутствовало и городское, и сельское население, были таковы, что, как правило, доля городского

населения и его вклад в местный бюджет превышали долю сельского населения.

Согласно данным Росстата на 1 января 2018 года среди 22 муниципальных образований Пермского края, где формально учитывалось и городское, и сельское население, в 17 случаях численность жителей одного-двух городских поселений превосходила численность жителей всех сельских поселений (табл. 1).

В электоральном плане это, естественно, приводило к тому, что в составе legislatur верхнего уровня данных рай-

Таблица 1

№ п/п	Муниципальный район	Доля городского населения, %
1	Горнозаводский	95,05
2	ГО «город Губаха»	94,33
3	Александровский	89,17
4	Лысьвенский ГО	84,86
5	Гремячинский	82,99
6	Добрянский	81,46
7	Краснокамский	79,38
8	Чайковский	79,29
9	Чусовской	78,53
10	Очерский	76,68
11	Красновишерский	75,81
12	Кизеловский	75,70
13	Осинский	73,70
14	Нытвенский	71,28
15	Чернушинский	65,25
16	Верещагинский	55,31
17	Октябрьский	53,53
18	Чердынский	46,72
19	Усольский	44,33
20	Оханский	44,11
21	Суксунский	41,59
22	Ильинский	18,27

онов доминировали депутаты представлявшие интересы жителей центрального городского поселения, т.е. административного центра района. К началу 2018 г. среди 38 муниципалитетов верхнего уровня, в состав которых входило несколько поселений, одно из которых имело статус административного центра (АЦ) муниципалитета, в 19 случаях

доля населения АЦ превышала половину от общей численности жителей всего муниципалитета (см. табл. 2). Естественно, что высокая доля среди местных избирателей жителей АЦ создавала на районном уровне муниципальной власти перекося в представительстве локальных интересов в пользу районного «центра».

При двухуровневой системе данный перекося в пользу административного центра компенсировался наличием самостоятельного (поселенческого) уровня муниципальной власти со всеми причитающимися ему ресурсами и символическими атрибутами: бюджетом, органами власти, закрепленными полномочиями, земельными и прочими ресурсами, должностными лицами, местными депутатами, уставом и иными нормативными актами и т.д. Соответственно, даже на центральном районном уровне решение тех или иных вопросов, затрагивающих интересы жителей определенных поселений, осуществлялось с учетом позиции поселенческой администрации и собрания депутатов поселения.

Переход к одноуровневой системе организации МСУ сосредоточивает решение всех вопросов местного значения и распоряжение всеми муниципальными ресурсами в руках единственных оставшихся на территории органах местной власти – администрации и представительного органа муниципального или городского округа. При этом неизменная структура населения округа делала маловероятным увеличение доли территориального представительства жителей упраздненных сельских и городских поселений в составах вновь образованных окружных собраний депутатов. О.А. Моляренко справедливо отмечает, что «в результате подобных преобразований существенная часть укрупненного бюджета распределяется в пользу развития административного центра муниципалитета, в связи с чем нарастает внутренняя периферия, когда происходит депопуляция территории бывших нецентральных сельских

Таблица 2

№ п/п	Муниципальное образование	Доля населения Административного центра, %
1	Лысьвенский ГО	84,86
2	Юрлинский МР	79,74
3	Гремячинский МР	79,59
4	Чайковский МР	79,29
5	Красновишерский МР	75,81
6	Кизеловский МР	75,70
7	Осинский МР	73,70
8	Краснокамский МР	72,41
9	Косинский МР	70,45
10	Чусовской МР	66,48
11	Еловский МР	66,18
12	Чернушинский МР	65,25
13	Очерский МР	62,49
14	Кочевский МР	59,29
15	ГО "Город Губаха"	58,43
16	Добрянский МР	58,26
17	Верещагинский МР	55,31
18	Частинский МР	53,83
19	Сивинский МР	52,16
20	Большесосновский МР	48,76
21	Горнозаводский МР	48,13
22	Березовский МР	48,13
23	Куединский МР	47,58
24	Кишертский МР	46,39
25	Александровский МР	44,94
26	Нытвенский МР	44,68
27	Усольский МР	44,33
28	Оханский МР	44,11
29	Гайнский МР	43,99
30	Уинский МР	43,27
31	Суксунский МР	41,59
32	Бардымский МР	41,13
33	Ильинский МР	40,75
34	Карагайский МР	40,13
35	Ординский МР	38,84
36	Юсьвинский МР	38,01
37	Октябрьский МР	35,81
38	Чердынский МР	23,05

поселений» [6, с. 24]. Одним из немаловажных признаков периферии является отсутствие как такового политического класса на ее территории, поскольку

властные решения принимаются в другом месте – в центре.

Также следует отметить важный нюанс, который касается условий осуществления нарезки избирательных округов. Избирательное законодательство (п. 5 ст. 18. «Образование (определение) избирательных округов, округа референдума» Федерального закона №67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») устанавливает, что нарезка избирательных округов должна осуществляться с учетом административно-территориального устройства территории муниципальных образований. Закон Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» также говорит (п. 5 ст. 5), что при составлении нарезки «учитываются границы поселений, входящих в состав муниципального образования, и административно-территориальное деление муниципального образования». Иначе, ранее при организации выборов в представительные органы муниципальных районов территории избирательных округов должны были, по возможности, учитывать границы сельских и городских поселений, быть вписаны в них. Однако правовая размытость формулировки «учитываются», позволяла некоторым комиссиям и ранее создавать избирательные округа, состоящие из частей различных поселений. Теперь же, поскольку решением об объединении муниципалитетов сельские и городские поселения упразднились, то такое ограничение вовсе перестало существовать. Организаторы получили возможность составлять нарезку, ориентируясь исключительно на формальное требование о соблюдении средней нормы представительства в округе, не заботясь о сохранении в рамках избирательного округа целостности бывших поселений.

Объединение муниципалитетов сопровождалось проведением объединительных выборов в представительные органы созда-

ваемых округов. С 2012 по 2021 гг. прошли уже 43 избирательные кампании в 41 объединенном муниципалитете (в Губахинском и Лысьвенском ГО в 2017 г. были избраны уже вторые составы городских дум). Накопился массив электоральных данных, который позволяет сделать определенные выводы о влиянии установленной при проведении этих выборов нарезки избирательных округов на представительство интересов жителей экс-поселений.

Мы предполагаем, что одним из важных условий, которые либо стимулировали, либо, напротив, препятствовали активному участию в объединительных выборах жителям ликвидированных поселений, являлась та система нарезки избирательных округов, которая была установлена при создании городского или муниципального округа. Нарезка создает формальные рамки, которые либо способствуют сохранению представительства жителей экс-поселений в составе объединенных округов, либо затрудняют его, создавая преимущество для выдвиженцев из административного центра.

Территории новообразованных округов мало чем отличались от прежних территорий муниципальных районов, за исключением случаев, где фактически произошло объединение двух соседних муниципальных образований – городского и сельского (г. Соликамск и Соликамский район, г. Кунгур и Кунгурский район, г. Березники и Усольский район). Однако простое использование старой муниципальной нарезки округов, которая зачастую составлялась исходя из чисто электоральных соображений равного количества избирателей на один мандат и без учета границ поселений, было чревато тем, что мандаты окажутся в руках исключительно политиков из муниципального центра. Лишь в 9 случаях (Александровский МО, Бардымский МО, Карагайский МО, Кишертский МО, Красновишерский ГО, Октябрьский ГО, Ординский МО, Суксунский ГО, Чердынский ГО) старая и новая нарезка фактически совпадали, в тех территориях, где организаторы выбо-

ров, видимо, приняли решение ничего принципиально не менять и сохранить электоральную целостность территорий экс-поселений (за исключением Октябрьского ГО, где эта целостность и ранее не наблюдалась⁴). В Уинском МО и Юрлинском МО в нарезке произошли небольшие изменения.

Различные организаторы выборов (нарезку округов готовит территориальная избирательная комиссия соответствующего района при методической поддержке крайизбиркома, а утверждает представительный орган в согласовании с администрацией) по-разному повели себя в данной ситуации (табл. 3). Условно перед ними стоял выбор: либо постараться максимально приблизить нарезку округов к прежним границам сельских и городских поселений, постараться сохранить их, своего рода, электоральную целостность,

либо пренебречь этими соображениями и сосредоточиться на том, чтобы соблюсти исключительно требования избирательного законодательства.

В 16 из 43 случаев полностью и в 10 случаях преимущественно организаторам выборов удалось вписать границы новых округов в привычные границы поселений. В 17 случаях организаторы распределили населенные пункты, входившие в те или иные поселения, по разным округам, фактически нивелировав целостность локального политического пространства.

В качестве примера можно привести нарезку Частинского муниципального округа, в состав которого вошли четыре бывших сельских поселения, состоявшие из 54 населённых пунктов (н.п.). Три 5-мандатных округа были нарезаны таким образом, что населенные пункты большинства поселений оказались раз

Таблица 3

Способы нарезки избирательных округов в объединенных муниципалитетах

№ п/п	Муниципальные образования	Кол-во мандатов	Нарезка избирательных округов (одномандатные/многомандатные/смешанные ⁵)	Способ нарезки (кол-во округов, включающих административный центр МО (АЦ), сельские поселения (СП), городское поселение (ГП), включающих части различных МО (смеш АЦ/ ГП/ СП)	Учет границ ГП и СП	Преимущество с предыдущей нарезкой на выборах в Земское Собрание района	Представительство экс-поселений из числа местных жителей в составе объединенного ПО
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Александровский МО	15	Одномандат.	7АЦ + 7ГП + 1 смеш. (ГП + СП)	в основном	да	2 из 3
2	Бардымский МО	15	Смешан. (13*1м + 1*2м ⁶)	4 АЦ + 9 СП + 1*2м смеш. (АЦ+ СП)	частично	да	7 из 11
3	Березниковский ГО	28	Одномандат.	24 АЦ + 2 смеш. (АЦ + СП) + 1 ГП + 1 смеш. (ГП + СП)	частично	нет	1 из 4
4	Березовский МО	16	Одномандат.	7АЦ + 9 СП	да	частично	6 из 6
5	Большесосновский МО	15	Многомандат. (5*3м)	1АЦ+ 2 СП (1 смеш. АЦ+СП)	да	нет	3 из 6

⁴ Нарезка округов на выборах депутатов Земского Собрания Октябрьского района 2017 г. была составлена без соблюдения требований указанного выше п.5 ст. 5 Закона №525-ПК об учете границ поселений.

⁵ Система, при которой используются округа с разным количеством мандатов, в том числе и одномандатные округа.

⁶ Обозначения: 13*1м – тринадцать одномандатных округов, 1*2м – один двухмандатный округ, 3*5м – три пятимандатных округа, 5*3м – пять трехмандатных округов и т.д.

1	2	3	4	5	6	7	8
6	Верещагинский ГО	21	Многомандат. (7*3м)	4АЦ+3 СП	да	нет	4 из 6
7	Гайнский МО	15	Многомандат. (5*3м)	5 смеш. (АЦ + СП)	да	нет	5 из 6
8	Горнозаводский ГО	17	Одномандат.	8 АЦ + 9 СП	в основном	нет	6 из 6
9	Гремячинский ГО	15	Смешан. (12*1м + 1*3м)	12 АЦ (1м) + 1 СП (3м)	да	нет	2 из 3
10	Губахинский ГО (2012)	24	Смешан. (10 мажорит. + 14 пропорц.)	6 АЦ+ 1 смеш. (АЦ+ГП) +2 ГП+ 1 смеш. (ГП +СП)	в основном	нет	1 из 2
11	Губахинский ГО (2017)	20	Одномандат.	13 АЦ+ 6 ГП+ 1 смеш. (ГП +СП)	в основном	нет	1 из 2
12	Добрянский ГО	25	Одномандат.	13АЦ+ 2 смеш. (АЦ+ СП) + 6 ГП+ 3 СП	да	нет	2 из 7
13	Еловский МО	15	Многомандат. (5*3м)	1 АЦ+ 2 смеш. (АЦ+ СП) + 2 СП	да	нет	2 из 4
14	Ильинский ГО	18	Разномандатн. (12*1м + 3* 2м)	6 АЦ + 2 ГП + 7 СП	нет	нет	6 из 6
15	Карагайский МО	19	Многомандатные (5*2м + 3*3м)	2АЦ + 6 СП	да	да	5 из 5
16	Кизеловский ГО	15	Одномандат.	11 АЦ + 4 смеш. (АЦ+ СП)	нет	нет	3 из 4
17	Кишертский МО	15	Многомандат. (3*5м)	2 АЦ+ 1 СП	нет	да	2 из 4
18	Косинский МО	15	Многомандат. (5*3м)	5 смеш. (АЦ + СП)	нет	нет	2 из 3
19	Кочевский МО	15	Многомандат. (5*3м)	5 смеш. (АЦ+ СП)	нет	нет	2 из 4
20	Красновишерский ГО	16	Одномандат.	12 АЦ+ 1 смеш. (АЦ+СП) + 3 СП	в основном	да	2 из 4
21	Краснокамский ГО	20	Одномандат.	14 АЦ + 2 смеш. (АЦ + СП) + 4 СП	в основном	нет	2 из 3
22	Кудымкарский МО	15	Многомандат. (5*3м)	5 СП	нет	нет	
23	Куединский МО	15	Многомандат. (5*3м)	2 смеш. (АЦ + СП) + 3 СП	нет	нет	5 из 9
24	Кунгурский МО	27	Многомандат. (7*3м + 3*2м)	5АЦ+ 3 смеш. (АЦ + СП) + 2 СП	нет	нет	8 из 17
25	Лысьвенский ГО (2012)	23	Смеш. (10 мажорит. + 13 пропорц.)	8 АЦ + 1 смеш. (АЦ +СП) + 1 СП	в основном	нет	3 из 3
26	Лысьвенский ГО (2017)	20	Одномандат.	14 АЦ + 3 смеш. (АЦ +СП) + 3 СП	в основном	нет	3 из 3
27	Нытвенское ГО	20	Многомандат. (4*5м)	1АЦ+ 1 смеш. (АЦ++ 1 часть ГП+СП) + 1 объедин. ГП (2) + 1 СП	нет	нет	6 из 7
28	Октябрьский ГО	15	Многомандат. (5*3м)	1 АЦ + 1 смеш. (АЦ+ГП) + 1 смеш. (ГП +СП) + 1 смеш. (АЦ+ СП) + 1 СП	нет	да	2 из 12

1	2	3	4	5	6	7	8
29	Ординский МО	15	Одномандат.	6 АЦ+ 9 СП	да	да	4 из 4
30	Осинский ГО	15	Одномандат.	10 АЦ+ 1 смеш. (АЦ + СП) +4СП	да	нет	3 из 7
31	Оханский ГО	15	Многомандат. (3*5м)	1 АЦ+ 1 смеш. (АЦ + СП(3)) + 1 СП	да	нет	6 из 7
32	Очерский ГО	15	Многомандат. (5*3м)	3 АЦ + 1 ГП +1 смеш. (АЦ+СП)	да	нет	2 из 4
33	Сивинский МО	15	Многомандат. (5*3м)	2АЦ+ 3 СП	да	нет	3 из 3
34	Соликамский ГО	29	Одномандат.	25АЦ+4 СП	в основном	да – в городской части округов, нет – в сельской части округов.	3 из 7
35	Суксунский ГО	15	Одномандат.	6 АЦ+ 9 СП	да	да	2 из 3
36	Уинский МО	15	Многомандат. (5*3м)	2 АЦ + 3 СП	в основном	в основном	4 из 4
37	Чайковский ГО	25	Многомандат. (1*4м + 7*3м)	5 АЦ+ 3 смеш. (АЦ +СП)	в основном	нет	3 из 9
38	Частинский МО	15	Многомандат. (3*5м)	3 смеш. (АЦ+ СП)	нет	нет	3 из 3
39	Чердынский ГО	15	Одномандат.	4 АЦ+ 3 ГП + 8 СП	да	да	5 из 7
40	Чернушинский ГО	21	Одномандат.	13АЦ +1 смеш. (АЦ+ СП) + 7 СП	в основном	нет	4 из 14
41	Чусовской ГО	25	Одномандат.	19АЦ+ 6 СП	да	нет	4 из 7
42	Юрлинский МО	15	Многомандат. (5*3м)	5 смеш. (АЦ+ СП)	нет	в основном	1 из 2
43	Юсьвинский МО	15	Многомандат. (5*3м)	3 смеш. (АЦ + СП) + 2 СП	частично	нет	3 из 4

бросаны по разным округам: в округ №1 включили частично Бабкинское СП (8 н.п.), Ножовское СП (8 н.п.) и Частинское СП (9 н.п.); в округ №2 – частично включили н.п. тех же Частинского СП (7), Бабкинское СП (1), а также частично Шабуровского СП (9); в округ №3 – опять же частично вошли населенные пункты Частинского СП (4) и Шабуровского СП (8).

Пятимандатная система голосования позволила избирателям поддержать своих земляков, и все четыре бывших СП оказались представлены в муниципальном собрании (от н.п. экс-Частинского СП избрано 9 депутатов, экс-Бакинское и экс-Ножовское – по 2, экс-Шабуровского – 1). При

этом в структуре новой администрации созданы территориальные отделы, которые воспроизводят прежнее административное деление. В результате административное и политико-электоральное деление локального пространства Частинского округа не совпадают. Аналогичная ситуация складывается и в других подобных случаях.

Другой аналогичный пример демонстрируют результаты выборов депутатов Думы Октябрьского ГО 08.09.2019 года. Ранее в Октябрьский муниципальный район входили 2 городских и 11 сельских поселений. При объединении сохранили старую нарезку из пяти трехмандатных округов. Округ №1 включил часть Ок-

тябрьского ГП, округ №2 часть Октябрьского и Сарсинского ГП. В округе №3 за три мандата должны были конкурировать жители части Богородского, Заводо-Тюшевского, Верх-Тюшевского, Басинского и Ишимовского СП. В округе №4 распределялись мандаты между частями Сарсинского ГП и Богородского СП, а также н.п. Атнягузского и Енапаевского СП. В округе №5 – между частью н.п. Октябрьского ГП, а также н.п. оставшихся Петропавловского, Руссо-Сарсинского, Биявашского, Щучье-Озерского СП.

В результате такой сложносочиненной нарезки и активного участия политиков из центрального поселения в выборах во всех округах мандаты получили 11 выдвиженцев из Октябрьского ГП, 3 из Сарсинского ГП и лишь 1 из Богородского СП. Избиратели 10 остальных СП не получили представителей из числа местных жителей. Более того, видимо, понимая изначально малоперспективность участия в выборах в таких условиях, лишь 7 жителей СП выдвинули свои кандидатуры на окружных выборах и лишь двое из них ранее были депутатами экс-поселений. Из бывших сельских политиков лишь главе Богородского поселения удалось получить мандат депутата. При этом 34 из 48 кандидатов представляли административный центр: 10 из них были экс-депутатами Октябрьского ГП (избрались 4), а 5 экс-депутатами Земского Собрания, также ранее имевшими отношение к районному центру (все 5 избрались).

Создание большего количества смешанных избирательных округов на основе избирателей административного центра и округов, состоящих исключительно или преимущественно из городского электората, с частичным включением в эти округа отдельных н.п. иных поселений, создало дополнительные предпосылки для сокращения участия в объединительных выборах жителей иных экс-поселений.

В то же время объединение нескольких сельских поселений в рамках одного избирательного округа либо части н.п.

нескольких СП (создание т.н. «сельских» округов) при условии, что число распределяемых мандатов меньше, чем число включенных в округ поселений, неизбежно приводит к тому, что жители некоторых экс-поселений изначально имеют мало шансов пробиться в состав новообразованных представительных органов, например, в силу меньшей численности избирателей этих поселений.

Одномандатные округа в основном используются для нарезки в городских округах с высокой долей городского населения в их составе, что позволяет разделить урбанизированную территорию на относительно равные по числу избирательных части. При этом бывшие сельские поселения объединяются в одномандатные округа или дробятся между ними таким образом, чтобы не отклониться от средней нормы представительства. Естественно, что при таком подходе в приоритете находятся интересы политиков административного центра – за ними фактически закрепляется большая часть мандатов, городские округа, как правило, сохраняют преемственность своих границ с нарезкой, которая раньше применялась на выборах районного уровня, что в определенной степени облегчало действующим депутатам Земских Собраний задачу своего переизбрания.

Так, например, при создании Березниковского ГО, к которому был присоединен Усольский муниципальный район, вместо 25 березниковских городских округов было образовано 24, но к ним было добавлено еще два смешанных округа, где к территории города были прикреплены два сельских поселения бывшего соседнего района (Романовское СП – к округу №26, а Троицкое СП – к округу №4). Еще одно сельское поселение бывшего Усольского района, Орлинское, было включено в округ №27 совместно с частью самого Усольского ГП. В результате такой нарезки в выборах депутатов Березниковской городской Думы седьмого созыва 13.09.2020 года из 93 выдвинувшихся кандидата лишь 4 выдвиженца были каким-то

образом (место регистрации или работы) связаны с поселениями бывшего самостоятельного Усольского района, а в указанных смешанных и «усольских» округах победили представители Березников.

Схожая ситуация сложилась в Кизеловском ГО. До объединения в округ в Кизеловском районе существовало четыре сельских поселения: Северно-Коспашское, Центральное-Коспашское, Южно-Коспашское и Шахтинское. Новая нарезка разделила территорию округа на 15 округов. Причем все округа включили в себя часть территории Кизела, а к четырем из них были присоединены бывшие сельские поселения. В результате в состав думы были избраны преимущественно представители административного центра и по одному представителю от трех поселений, за исключением Шахтинского.

Сложность использования одномандатных округов в сельских территориях связана с неравномерностью численности жителей различных поселений. Характерный пример представляет Бардымский МО. Ранее Бардымский район состоял из 12 сельских поселений вместе с административным центром селом Барда. Для избрания 15 депутатов было нарезано 13 одномандатных округов и один двухмандатный: четыре округа образовано в Барде и 10 в остальных сельских поселениях.

Формально округа были привязаны к определенным сельским поселениям, что отражалось в их названии в решении об утверждении схемы округов. Однако в действительности ситуация выглядит сложнее: в округ №1 (Федорковский) помимо всех 4 н.п. Федорковского СП вошли 2 из 5 н.п. Березниковского СП; округ №2 (Елпачихинский) объединил 3 из 4 н.п. Елпачихинского СП; округ №3 (Березниковский) включил 3 из 5 н.п. Березниковского СП и 2 из 4 н.п. Бардымского СП; 2-мандатный округ №8 (Красноярский) включил часть центрального села Барда и все 3 н.п. Красноярского СП; №9 (Бичуринский) включил все 4 н.п. Бичуринского СП и 1 из 4 н.п. Бардымского СП; №10 (Тюндюковский) включил 5 из

6 н.п. Тюндюковского СП; №11 (Сарашевский) – лишь 3 из 7 н.п. Сарашевское СП и 2 из 5 н.п. Новоашапское СП, а округ №12 (Новоашапский) – помимо 3 из 5 н.п. Новоашапского СП, включил напротив 3 из 7 н.п. Сарашевское СП, а также и 1 из 6 н.п. Тюндюковского СП; округ №13 (Брюзлинский) также включил н.п. трех поселений – все три н.п. Брюзлинского СП, все 9 н.п. Шермейского СП и 1 из 4 н.п. Елпачихинского СП; округ №14 включил все 7 н.п. Печменского СП; наконец округа № 4–7 относятся к Барде. В результате жители н.п. только 6 сельских поселений из 10 (Федорковское, Красноярское, Бичуринское, Брюзлинское, Шермейское, Печменское) не были разделены между несколькими округами и только в 3 случаях (Печменское, Елпачихинское, Тюндюковское СП) в округ не были добавлены н.п. из другого поселения.

Территориальную избирательную комиссию, осуществлявшую нарезку, в первую очередь заботило соблюдение средней нормы представительства избирателей на один одномандатный избирательный округ, которая была определена в 1 325 избирателей, а не целостности границ бывших сельских поселений (численность жителей в них варьировалась от 364 в Новоашапском до 2 325 в Сарашевском СП). Избиратели одноименного названию округа, как правило, составляли основу его электората, а остальные н.п., отсоединенные от других поселений, шли, своего рода, выравнивающим численность довеском.

В результате практически во всех округах (за исключением округа №13) выдвигались только жители округообразующего поселения. Они, в основном, и были избраны. Жители четырех экс-СП (наименьших по численности избирателей Брюзлинского, Шермейского, Новоашапского, а также Федорковского) не были избраны. В округах №1 и №13 местных победили депутаты Земского Собрания, имеющие отношение к Барде, а в Новоашапском округе №12 – кандидат из соседнего Сарашевского СП, включенного в этот округ, также экс-депутат районного уровня.

Наиболее благоприятная ситуация, с точки зрения сохранения территориального представительства поселений, силами местных политиков складывается в тех территориях, где сельские и городские поселения получают «свои» одномандатные избирательные округа и/или где несколько примерно одинаковых по численности избирателей сельских поселений объединены в многомандатный округ с количеством мандатов равными и большими числом экс-поселений.

Примерами могут служить Березовский МО, где было образовано 16 одномандатных округов – 7 для административного центра и 9 для остальных шести сельских поселений (лишь территория самого малого по численности Сосновского СП была включена в округа других поселений, в наиболее крупных СП были образованы по два округа). В результате выборов в состав легислатуры были избраны жители всех поселений – 7 из Березовки, по 2 из Асовского СП и Переборского СП, по 1 из остальных 5 СП; Горнозаводский ГО, где для одного ГП и шести СП были нарезаны 17 одномандатных округов (8 для жителей АЦ и 9 – остальных поселений), в результате избраны – 10 горонозаводцев, два жителя Теплогорского СП и по одному из остальных поселений;

Ильинский МО, образовано 12 одномандатных округов (из них 5 для АЦ и 7 для других пяти СП), 3 – двухмандатных (один для с.п. Ильинского СП, два – в Чермозском ГП), в результате представлены – 7 жителей Ильинска и 11 из других поселений округа; Карагайский МО, где для избрания 19 депутатов образованы 5 двухмандатных округов и 3 трехмандатных округа в границах 6 СП, в результате избраны 7 жителей АЦ и 12 других поселений; в Сивинском МО образованы 3 пятимандатных округа – два для избирателей АЦ и по одному в трех остальных СП, во всех округах были избраны местные жители. В Суксунском ГО было образовано 15 одномандатных округов для жителей АЦ и трех СП. Казалось бы, благоприятная ситуация, чтобы местные представляли все поселения. Однако в двух округах Киселевского СП против местных кандидатов, четверо из которых были экс-депутатми СП, выдвинулись поддержанные «Единой Россией» жители Суксуна, экс-депутаты городской думы и Земского Собрания, которые и одержали победу.

На наш взгляд, можно выделить четыре модели электоральной нарезки, примененных для объединительных окружных выборов (табл. 4). Централизованная

Таблица 4

Модели нарезки избирательных округов

Модель	Городские округа		Муниципальные округа	
	одномандат.	многомандат.	одномандатн.	многомандат.
Централизованная (эксклюзивная)	Березниковский Гремячинский Губахинский Кизеловский Красновишерский Краснокамский Лысьвенский Соликамский Чернушинский	Октябрьский Очерский Чайковский	–	Большесосновский Кишертский Косинский Кочевский Частинский Юрлинский
Децентрализованная (инклюзивная)	Александровский Горнозаводский Добрянский Нытвинский Осинский Суксунский Чердынский Чусовской	Верещагинский Ильинский Оханский	Березовский Бардымский Ординский	Гайнский Еловский Карагайский Кудымкарский Куединский Кунгурский Сивинский Уинский Юсьвинский

(эксклюзивная) модель, посредством нарезки на многомандатные или одномандатные округа, создает значительное преимущество политикам из административного центра в борьбе за депутатские мандаты. Большая часть избирательных округов включает в свои границы часть территории административного центра округа, а территории иных, периферийных поселений, разрезаются между несколькими избирательными округами, особенно эта практика проявилась в сельских районах, где использовалась нарезка на многомандатные округа.

Эта модель в большей степени создает предпосылки для исключения жителей экс-поселений из процесса формирования представительных органов образованных округов. Децентрализованная (инклюзивная) модель предполагает примерно равные возможности для жителей центрального и иных поселений округа получить депутатские мандаты. Потенциально соотношение между «центральными» и «периферийными» депутатами в окружной думе может быть примерно одинаковым. У жителей упраздненных поселений сохраняется больше шансов на избрание в окружную думу.

Таким образом, только нарезка избирательных округов максимально приближенная к границам бывших сельских

и городских поселений, создание специальных «сельских» округов, а также, своего рода, «резервирование» мандатов для местных жителей каждого из экс-поселений создавали организационные предпосылки для избрания в объединенные легислатуры кандидатов из числа местных. Напротив, дробление населенных пунктов экс-поселения между несколькими округами, их включение в состав «городских» или «центральных» округов, а также присоединение малых по численности поселений к более крупным при ограниченном числе разыгрываемых мандатов, создавало предпосылки для отказа от активного участия в выборах жителей ряда поселений в силу его бесперспективности, либо приводило к поражению от «городских» кандидатов.

Избирательное законодательство позволяет организаторам выборов достаточно гибко подходить к разработке нарезки избирательных округов на местных выборах, в различных комбинациях сочетать одномандатные и многомандатные округа. Представляется, что с целью сохранения сформировавшегося ранее локального сообщества было целесообразно применить такую нарезку округов, которая максимально сохраняла бы состав и границы бывших поселений.

Библиографический список

1. Барков Д. Эксперты в «ФедералПресс-центре» отметили, что главе Прикамья нужен сильный оппонент на выборах. *РИА «ФедералПресс»*. Пермский край. 15 апреля 2017 [Электронный ресурс] – URL: <https://fedpress.ru/article/1773474> (дата обращения: 19.11.2021).
2. Витковская Т.Б. Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края) // *Власть и элиты*. Под ред. А.В. Дуки. – СПб: 2017. – С. 129–146.
3. Зуйкина А.С. Территориальные преобразования не приводят к сокращению управленческих расходов. Комитет гражданских инициатив. [Электронный ресурс]. – 2018. – URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3751/> (дата обращения: 12.04.2018).
4. Картухин В.Ю., Маркварт Э. (ред.) Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, – 2019.
5. Маркварт Э. Итоги муниципальной реформы и задачи развития МСУ в России // Доклад на заседании Европейского клуба экспертов МСУ. 21 апреля 2017.
6. Моляренко О.А. Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти // *Мир России*. – 2021. – № 30(1). – С. 8–28. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2021-30-1-8-28>,
7. Муниципальная статистика. [Электронный ресурс] – URL: https://permstat.gks.ru/municipal_statistics (дата обращения: 12.11.2021).
8. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2018 году. [Электронный ресурс] – Доклад. Совет муниципальных образований

- Пермского края. – 2019. URL: http://permsovet.ru/assets/files/doklad_elektronnyj-variant.pdf (дата обращения: 19.11.2021).
9. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году. [Электронный ресурс] – Доклад. Совет муниципальных образований Пермского края. – 2020. URL: http://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf (дата обращения: 19.11.2021).
 10. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2020 году. [Электронный ресурс] – Доклад. Совет муниципальных образований Пермского края. – 2021. URL: <http://permsovet.ru/assets/files/doklad-2020-post/report-2020-web-24.08.21.pdf> (дата обращения: 12.11.2021).
 11. *Швецов А.Н.* Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.
 1. *Lipset S., Rokkan S.* Cleavage Structures, Party System and Voter Alignment. An Introduction // Party System and Voter Alignment. – N.Y., 1967.

**WHEN DIVISION MATTERS:
THE CONDITIONS FOR HOLDING ELECTIONS
AT UNIFICATION OF MUNICIPALITIES IN PERM KRAI**

V.S. Kovin

Perm Federal Research Center UB RAS

For citation:

Kovin V.S. When division matters: the conditions for holding elections at unification of municipalities in Perm Krai // Perm Federal Research Center Journal. – 2022. – № 1. – P. 77–91. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2022.1.7>

The process of unification of municipal regions in Perm Krai is being completed. During the process, instead of the two-level system of local government, which included both urban and rural settlements, a single-level system of urban and municipal constituencies is being introduced. The abolition of settlements is accompanied by the liquidation of rural local authorities and holding elections into the representative organs of the newly formed constituencies. In total, 43 electoral campaigns were held in Perm Krai in the period from 2012 to 2021. How did the division of constituencies affect the results of election campaigns, as well as the representation of the interests of residents in ex-settlements? Did the division create preconditions for reduction or expansion of such territorial representation in each of the unified municipalities? What models of electoral division were used in Perm Krai? These are the questions answered in the research.

Keywords: local government, urban and rural settlements, local elections, unification of municipal regions, optimisation of municipal governments, division of constituencies.

Сведения об авторе

Ковин Виталий Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела исследований политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН (ПФИЦ УрО РАН), 614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Ленина 13а; e-mail: kovinvit@gmail.com

Материал поступил в редакцию 22.11.2021 г.