

## ПРАВО

УДК 324.82/.84

### СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

© Николай Иванович Воробьев

Тамбовский государственный университет им Г.Р. Державина, г. Тамбов, Россия, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, член научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии РФ, e-mail: nikolai-vorobev@yandex.ru

В статье дается политико-правовая характеристика выборов высших должностных лиц (губернаторов, глав исполнительной власти) субъектов Российской Федерации, проведенных в 1991–2004 гг.

*Ключевые слова:* выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; законодательство о выборах; результаты выборов.

Избирательные кампании по выборам глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации явились, по сути дела, важнейшим условием и одновременно легитимным демократическим способом формирования институтов российской государственности на уровне субъектов Федерации. Первые всенародные выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации состоялись в 1991 г., когда одновременно с Президентом России были избраны мэр г. Москвы Г.Х. Попов, мэр г. Ленинграда А.А. Собчак и Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев. Кроме этого, в 1991–1992 гг. было проведено еще девять региональных избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В ходе их были избраны президенты семи республик (Адыгея, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Тыва, Чеченская республика). В Калмыкии и Чувашии выборы закончились безрезультатно – никто из кандидатов не был избран на выборную должность.

Следующий этап «губернаторских» избирательных кампаний по выборам глав исполнительной власти регионов относится к 1993 (весна, осень) – 1994 (весна) гг. В этот период проведено семнадцать избирательных кампаний (в т. ч. в Ингушетии – дважды). Были избраны президенты восьми республик

(Башкортостан, Бурятия, Ингушетия – дважды, Калмыкия, Карелия, Коми, Северная Осетия, Чувашия) и губернаторы (главы администраций) Красноярского края и восьми областей (Амурская, Брянская, Иркутская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Смоленская, Челябинская).

Всего за период 1991–1994 гг. прошло 30 региональных избирательных кампаний (в республиках Ингушетия, Калмыкия и Чувашия выборы проходили дважды). Избрание глав произведено в 27 регионах (из них 16 – республики), однако в пяти из них полномочия главы по той или иной причине в последующем были прекращены. С июля 1994 г. по июль 1995 г. выборов глав не было ни в одном регионе. Таким образом, к началу 1995 г. лишь в 22 субъектах Федерации действовали избранные главы [1].

Очередной этап первых «губернаторских» выборов в регионах России проходил в 1995–1997 гг., когда были избраны руководители исполнительной власти 77 субъектов Российской Федерации [2]. Первой права проведения губернаторских выборов добилась в 1995 г. Свердловская область. В октябре того же года были проведены досрочные выборы Президента Калмыкии, на которых на безальтернативной основе победил действующий Президент республики К. Илюмжинов. Затем 17 сентября 1995 г.

Президент РФ издал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который, в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов Федерации, но лишь в декабре 1996 г. Однако затем в трех областях, в порядке исключения, выборы было разрешено проводить одновременно с выборами депутатов Государственной Думы ФС РФ 17 декабря 1995 г. Позднее это исключение было распространено еще на десять регионов [1, с. 132]. Указом Президента РФ от 16 октября 1995 г. № 1052 предусматривалось проведение выборов главы администрации Тамбовской области, которые состоялись в два тура 17–24 декабря 1995 г.

Главной особенностью региональных выборов этого периода (1995–1997 гг.) можно считать то, что они впервые проводились не только на основе Конституции РФ, но и вступившего к этому времени в силу Федерального закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», а также принятых в соответствии с ним региональными парламентами законов субъектов Федерации.

Всего в 1995 г. было проведено 14 избирательных кампаний, при этом в первом туре было избрано 10 глав исполнительной власти, еще 4 избраны в результате повторного голосования (28,6 %). Во время избирательных кампаний (с учетом повторного голосования и повторных выборов), состоявшихся до июня 1997 г., было избрано 56 глав исполнительной власти субъектов Федерации [3]. С июля по декабрь 1997 г. было избрано еще 7 руководителей субъектов Федерации [4].

Избирательные кампании 1995–1997 гг. характеризовались достаточно высокой политической конкуренцией. Поэтому на выборах в 1995 г. в 20 субъектах Федерации пришлось проводить повторное голосование (31,7 %). На выборах главы администрации Амурской области, например, 22 сентября 1996 г. разрыв между двумя основными кандидатами составил менее 200 голосов избирателей [5].

Всего же в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации за 1995–1997 гг. было зарегистрировано более 380 кандидатов (от 2 до 14 человек на одну

выборную должность). Наибольшее количество претендентов выдвинулось в Санкт-Петербурге (14), минимальное (по два) – в Астраханской, Орловской и Ярославской областях, Еврейской автономной области, Агинском Бурятском и Ханты-Мансийском автономных округах [3, с. 10; 5, с. 140-143]. В то же время нельзя не отметить, что, напротив, избрание президентов Республики Калмыкия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан проводилось на безальтернативной основе. Действовавшее тогда законодательство не позволяло оценить такую практику как противоречащую избирательным стандартам.

Очередной этап «губернаторских» избирательных кампаний включил в себя выборы 1998–2000 гг. Этот трехгодичный избирательный марафон был в основном вторым циклом прямых выборов глав региональных исполнительных органов власти в новой России, которые становились привычными для общества [3, с. 12]. Везде выборы высших должностных лиц регионов прошли во второй раз (за исключением, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Мордовия, Удмурдской республики, где руководителей избирали впервые) [4, с. 146].

В 1998 г. было избрано 10 руководителей субъектов Российской Федерации. В 1999 г. прошло 16 избирательных кампаний в регионах, три из них потребовали проведения повторного голосования уже в январе следующего года. 2000-й год характеризовался максимальной активностью в проведении региональных выборов – было избрано 44 главы исполнительных органов власти. Всего за период с 1998 г. по 2000 г. было проведено 67 избирательных кампаний (10 – республик, 6 – краев, 21 – область, 2 – города федерального значения, 1 автономная область, 7 – автономных округов). Все выборы были признаны состоявшимися и были результативными [4, с. 11].

Начиная с 1999 г. «губернаторские» выборы стали больше интересовать представителей бизнеса. В этом заключалась специфика избирательных кампаний тех лет: заметно активизировались бизнес-структуры, представители которых предпочитали самостоятельно участвовать в выборах, а не только материально поддерживать тех или иных кандидатов. На этом фоне начала усиливаться

ся еще одна тенденция «губернаторских» выборов того времени – резко возросшая роль административных методов и финансовых ресурсов, беспрецедентно жесткая борьба кандидатов. Именно тогда стал заметно усиливаться на выборах т. н. «административный ресурс» (досрочное прекращение полномочий выборного лица, явное информационное предпочтение действующим руководителям со стороны государственных и муниципальных СМИ, использование подчиненного аппарата и др.).

Следствием высокой политической конкуренции и жесткой межличностной борьбы кандидатов на региональных выборах стали многочисленные нарушения избирательного законодательства со стороны участников избирательного процесса, нередкими были случаи отказа кандидатам в регистрации и ее отмены (34 % всех выборов). Подобные приемы, к сожалению, заметно подпортили имидж выборов как демократического способа формирования власти. Достаточно вспомнить странные решения ряда избирательных комиссий и судов по снятию и попыткам снятия с регистрации как кандидатов, способных составить реальную конкуренцию действующим главам регионов, так и самих глав регионов, причем часто прямо перед голосованием и по надуманным причинам или в связи с незначительными нарушениями [6].

Тем не менее, несмотря на имевшие место нарушения, не была сорвана ни одна избирательная кампания. Избиратель в большинстве своем доверял решениям избирательных комиссий и судов, делая в дальнейшем вполне осознанный выбор. Так, например, в Курской области, где за день до дня голосования решением суда была отменена регистрация одного из сильных кандидатов – действующего главы администрации А.В. Руцкого, 52 % избирателей все же пришли на избирательные участки, при этом против всех кандидатов проголосовало 12 % [4, с. 15; 7].

В 19 субъектах Российской Федерации выборы глав исполнительных органов проводились досрочно, и в 16 из них в выборах участвовали действующие руководители регионов, досрочно по собственной инициативе сложившие свои должностные полномочия. Объективным основанием для проведе-

ния досрочных выборов явилась появившаяся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (март 1999 г.) норма, согласно которой до 1 мая 2001 г. выборы руководителей субъектов Федерации могли совмещаться с выборами в федеральные органы власти, но только в том случае, если они переносятся не более чем на девять месяцев. Совмещение имело целью не только сэкономить средства регионального бюджета и избежать «усталости» избирателей от нескончаемой череды выборов, но и усложнить предвыборное положение будущих соперников – в случае проведения досрочных выборов у конкурентов действующего главы региона остается гораздо меньше времени на проведение полноценной предвыборной кампании. Показательно, что 7 глав регионов, которые досрочно сложили свои полномочия и участвовали в выборах, назначенных на 26 марта 2000 г., одновременно с президентскими, уверенно опередили соперников, набрав каждый более половины голосов избирателей уже в первом туре. Всего же 16 глав регионов, досрочно сложивших свои полномочия, победили на выборах.

Дата выборов менялась как раз для того, чтобы «выбить из седла» конкурентов. Это один из ярких примеров использования «административного ресурса» [8]. Провоцирование досрочных выборов, позволяющее отсеять от участия в них основных соперников или не дать им достаточного времени на «раскрутку», оказалось весьма эффективным маневром действующих глав [9]. Досрочные выборы практиковались и ранее (Республики Ингушетия, Калмыкия, Татарстан, г. Санкт-Петербург). Однако выборы в Республике Коми и Орловской области в 1997 г. стали первыми «классическими» случаями проведения досрочных выборов с целью создания наиболее благоприятных условий для переизбрания действующих глав; впоследствии еще в целом ряде регионов последовали этому примеру (особенно «урожайным» в этом отношении был 1999 г.), пока такие действия не были запрещены федеральным законом [1, с. 133]. Оспаривание решений о добровольном прекращении полномочий и назначении досрочных выборов в судах подтвердило их законность. На наш взгляд, такая практика

связана с несовершенством действовавшего тогда законодательства.

Конец практике искусственного стимулирования досрочных выборов был положен только во второй половине 2001 г. В целях пресечения подобных технологий, нарушающих принцип равного избирательного права в отношении кандидатов, был разработан, затем принят и 14 июля 2001 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10], в соответствии с которым высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, ушедшее с указанной должности в отставку по собственному желанию, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанным обстоятельством.

Еще одной причиной роста «устойчивости» глав регионов стало то, что они научились, как выразился Д.Б. Орешкин, «лучше удерживать власть», используя для этого разнообразные приемы, прежде всего из арсенала т. н. «административного ресурса» [11]. Действительно, они стали эффективнее использовать административный потенциал для обеспечения победы на выборах, тем более что в отличие от выборов предыдущего цикла это были не региональные начальники-назначенцы президента, а, в основном, избранные губернаторы, успешно участвовавшие во второй для себя избирательной кампании.

В ходе выборов высших должностных лиц субъектов Федерации 1998–2000 гг. было выдвинуто в общей сложности свыше 710 человек, необходимые для регистрации документы представили около 500 человек (70 % от общего числа), зарегистрировано 460 кандидатов (64 % от всех выдвинутых). Наибольшее число кандидатов, претендовавших на должность главы региона, зарегистрировано в Ленинградской области – 21, по 15 кандидатов в Карачаево-Черкесской Республике и в Брянской области. Всего по два кандидата было зарегистрировано в Республике Башкортостан, Республике Мордовия,

Хабаровском крае, Вологодской и Орловской областях [4, с. 61, 63, 80, 81].

В рассматриваемый период на одну выборную должность главы региона претендовало в среднем 6 кандидатов, это больше, чем в предыдущем избирательном цикле, когда в выборах участвовало 355 кандидатов, или 5 кандидатов на место [3, с. 146]. Всего в избирательные бюллетени было включено 414 кандидатов, из них 16 – женщины [4, с. 15; 3, с. 9-23].

Более изобретательными стали в эти годы на региональных выборах избирательные технологии. В частности, на выборах губернатора Брянской области использовалась технология кандидатов-«двойников» (по двое Демочкиных и Лодкиных, трое Дениных), впервые примененная на выборах Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Ее цель – дезинформировать избирателей, отобрать часть их голосов у реальных кандидатов. Расчет «технологов» в некоторой степени оправдался – каждый из «двойников» набрал 5–6 % голосов избирателей [4, с. 12, 61; 12; 13].

Проанализировав информацию о выборах глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в течение 1998–2000 гг., Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ) отметила, что основными нарушениями избирательного законодательства были: изготовление и распространение агитационных печатных материалов без необходимых выходных данных; распространение анонимных печатных агитационных материалов; проведение агитации с использованием служебного и должностного положения; проведение агитации в период, когда это запрещено законом; невыполнение редакциями условий и ограничений, связанных с выпуском агитационных материалов и некоторые другие [4, с. 92-93]. В целях обобщения практики применения законодательства в сфере предвыборной агитации с использованием средств массовой информации ЦИК России принял специальное постановление от 29 ноября 2000 г. № 116/1187-3 «О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации через средства массовой информации в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2000 году» [14].

Избирательные кампании 1998–2000 гг. стали более дорогостоящими. Согласно закону, средства на подготовку и проведение региональных выборов выделяются избирательным комиссиям из бюджета субъекта Российской Федерации. «Картина» финансирования региональных выборов была довольно пестрой. Во многих субъектах Федерации средства на выборы выделялись в полном объеме (Республика Коми, Карачаево-Черкесская Республика, Приморский край, Астраханская, Брянская, Ивановская, Иркутская, Рязанская, Тверская, Томская и другие области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа), в других несвоевременно, с нарушением установленных сроков (Псковская, Тамбовская, Читинская области, Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский автономные округа), в третьих не в полном объеме (Калмыкия, Воронежская, Курская, Тульская и другие области, Ямало-Ненецкий автономный округ) [4, с. 96].

В среднем в основных выборах глав исполнительной власти, проходивших с 1 июля 1997 г. по 31 декабря 2000 г. в 74 субъектах Российской Федерации, приняло участие 56,10 % избирателей, в повторном голосовании, назначавшемся в 22 случаях, – 47,49 %. Это несколько выше, чем на выборах глав регионов, проходивших с начала 1995 г. до 1 июля 1997 г., когда средняя активность избирателей по 70 регионам составляла 55,56 %, а при повторном голосовании – 45,60 % [4, с. 146].

В 22 регионах основные выборы (1998–2000 гг.) не выявили абсолютного победителя, и, в соответствии с региональными законами, проводилось повторное голосование. В пяти случаях победителями стали кандидаты, занявшие на основных выборах второе место: В.М. Семенов (Карачаево-Черкесская Республика), М.Б. Машковцев (Камчатская область), Б.В. Громов (Московская область), А.А. Чернышев (Оренбургская область) и О.И. Бетин (Тамбовская область).

Как справедливо отметил Д.Б. Орешкин, в целом анализ активности избирателей показывает, что региональные выборы стали важным событием в политической жизни субъектов Российской Федерации, привлекающим значительно большее число избирателей, чем выборы соответствующего уровня

во многих зарубежных странах. Говорить о том, что интерес к региональным выборам ослаб, нет оснований [11, с. 146].

Как отметили в Центральной избирательной комиссии РФ, основным итогом региональных избирательных кампаний 1998–2000 гг. – обновление власти путем законного выявления воли большинства избирателей. Возникшие при этом избирательные споры разрешались цивилизованным способом – с помощью суда, как и в других демократических странах [4, с. 16].

Заключительный цикл «губернаторских» выборов составили избирательные кампании 2001–2004 гг. В 2001 г. выборы глав исполнительной власти были проведены в 17 регионах, при этом в двух из них вторые туры состоялись уже в 2002 г. Обращает на себя внимание то, что соперничество кандидатов было острее, чем в предыдущем году. В семи избирательных кампаниях из 17 потребовалось проводить повторное голосование, тогда как годом ранее это происходило только в каждом четвертом случае.

В ходе избирательных кампаний 2001 г. о своем желании баллотироваться заявили 218 человек. 140 кандидатов были выдвинуты избирателями, 67 – в порядке самовыдвижения, 11 – избирательными объединениями. В избирательные бюллетени было включено 114 кандидатов, т. е. 6–7 человек на выборную должность. Ранее этот показатель был несколько ниже – 5–6 человек на место [15]. Из 132 зарегистрированных кандидатов только 10 выдвигались региональными отделениями партий и общественных политических организаций: 5 – КП РФ и 5 – другими объединениями. Поэтому можно смело констатировать, что принятие в июле 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» мало что изменило в деятельности партий, не повысило их активность в выдвижении кандидатов на выборные должности. Как справедливо отметили эксперты, в большинстве регионов марка коммунистов, как, впрочем, и марки всех других партий, не пользовались популярностью. Эта серия региональных выборов прошла при очевидном торжестве беспартийности [6, с. 26; 16].

Из 14 действующих руководителей регионов, вторично участвовавших в выборах, только 8 сохранили свои посты. Главы исполнительных органов власти сменились бо-

лее чем в половине субъектов Федерации, где проводились выборы. Для сравнения, в 2000 г. руководители сменились лишь в одной трети регионов. Как отметил председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков, это свидетельствовало о жесткости политической борьбы на региональном уровне и о том, что общественное мнение было настроено в пользу смены лидеров старых элит [17].

Все это происходило на фоне усиливавшегося административного ресурса со стороны действующих лидеров. Количество случаев отказа кандидатам в регистрации в 2001 г. было сравнимо с предыдущим годом. Именно в это время стала получать все более широкое распространение такая «избирательная технология», как снятие с дистанции неудобного кандидата (или недопущение его регистрации) в целях досрочного решения вопроса об исходе выборов [18]. Отмена регистрации популярных в народе кандидатов за несколько дней до голосования и другие факты искусственного выбытия кандидатов из предвыборной борьбы не только поднимали протестные настроения избирателей, но и подрывали доверие граждан к институтам демократии, выборам и органам власти. Так, в Приморском крае «рекордному» уровню протестного голосования в 33,71 %, несомненно, способствовала отмена судом регистрации кандидата в губернаторы В.И. Черепкова за три дня до повторного голосования [19].

Ход предвыборной борьбы показывал немало примеров нарушения действующих правил, особенно в сфере агитации, не обошлось без перегибов и применения сомнительных приемов. Были острые предвыборные конфликты, но обвинения в массовых фальсификациях, о которых иногда заявлялось в СМИ, ни разу не нашли подтверждения [15, с. 12].

В целом избирательные кампании 2001 г. проходили в условиях более жесткой борьбы и несколько усилившейся конкуренции. Об этом свидетельствовали статистика повторного голосования и показатель среднего количества претендентов на место, а также процент сменяемости руководителей [15, с. 13].

Опыт региональных избирательных кампаний 2001 г. во многом предопределил принятие в следующем году нового Федерального закона «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В нем, в частности, было заметно сокращено количество оснований, по которым можно отказывать в регистрации кандидатам, снимать кандидатов с регистрации во время избирательной кампании, и дан их исчерпывающий перечень. Право снятия с регистрации кандидатов предоставлено было только судам, при этом они должны принимать такие решения не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В 2002 г. выборы высших должностных лиц – руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации – прошли в 13 регионах, с учетом Республики Дагестан. Здесь Председатель Государственного Совета избирается созываемым каждые четыре года для этой цели Конституционным Собранием, состоящим из депутатов Народного Собрания (парламента) и представителей административно-территориальных единиц республики, избираемых представительными органами местного самоуправления с учетом численности и национального состава населения соответствующих территорий. В июне 2002 г. на альтернативной основе большинством голосов Председателем Государственного Совета Республики Дагестан был избран прежний руководитель М.М. Магомедов [20].

Ни в одном регионе, за исключением Красноярского края, результаты выборов не ставились под сомнение. Напряженность избирательной кампании, накал страстей, противостояние интересов, высокая значимость должности главы региона подтвердились кризисной ситуацией, возникшей в результате незаконных действий Избирательной комиссии Красноярского края. «Красноярский инцидент», вызвавший бурную реакцию в российском обществе, потребовал не только тщательной проработки правовых и процедурных вопросов, но и принятия ряда решений, не имевших, по сути дела, прецедентов в истории российских выборов. Региональная избирательная комиссия, находясь, видимо, под определенным давлением, приняла незаконное решение о признании выборов недействительными, неправомерно и необоснованно уклонившись не только от своей прямой обязанности определить результаты этих выборов, но и от выполнения решения Крас-

ноярского краевого суда, нарушив, таким образом, ряд положений федерального законодательства.

В ходе разрешения этой скандальной ситуации потребовались адекватные действия ЦИК России и высших судебных инстанций. 25 декабря 2002 г. на заседании ЦИК России было утверждено исковое заявление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края. А уже 27 января 2003 г. Красноярский краевой суд принял решение о расформировании избирательной комиссии края. Таким образом, краевой суд поддержал решение ЦИК России, которая действовала в рамках своих полномочий по реализации требований федерального избирательного законодательства [20, с. 13]. В конечном итоге выборы губернатора края были признаны состоявшимися и действительными, а А.Г. Хлопонин стал избранным губернатором Красноярского края.

В период избирательных кампаний 2002 г. о своем желании баллотироваться заявило 190 человек. 118 кандидатов были выдвинуты избирателями, 65 – в порядке самовыдвижения, 7 – избирательными объединениями. В соответствующие избирательные комиссии представили необходимые документы и были зарегистрированы 138 кандидатов. В бюллетени для голосования было включено 104 кандидата, среди которых 81 был выдвинут избирателями, 17 – в порядке самовыдвижения, 6 – избирательными объединениями [20, с. 57].

Как отметил А.А. Вешняков, в целом региональные выборы 2002 г. продемонстрировали примеры непростого, но поступательно-го процесса развития демократии и становления гражданского общества в России [21].

В 2003 г. состоялись выборы высших должностных лиц 23 субъектов Российской Федерации. В двенадцати регионах выборы проходили в январе–октябре 2003 г., а в остальных одиннадцати субъектах Российской Федерации (в т. ч. в Тамбовской области) выборы руководителей высших исполнительных органов государственной власти были совмещены с выборами депутатов Государственной Думы ФС Российской Федерации. Осенние «совмещенные» избирательные кампании проводились впервые на осно-

ве нового Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором предусматривались важные изменения правил избирательного процесса. Главное же состояло в том, что в целях повышения легитимности выборов и глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации был установлен обязательный порядок, при котором избранным считается кандидат, набравший более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Согласно новой норме, если ни один из кандидатов не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов.

В 2003 г. в восьми субъектах Российской Федерации после основных выборов было проведено повторное голосование: это Республика Башкортостан, Карачаево-Черкесская Республика, город Санкт-Петербург, Кировская, Магаданская, Сахалинская, Свердловская, Тверская области. В Тамбовской области на этот раз, в отличие от двух предыдущих выборов, избирательная кампания по выборам регионального губернатора (главы администрации) завершилась в один тур.

Всего в ходе прошедших избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц (руководителей исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в 2003 г. о своем желании баллотироваться заявило 277 человек. 243 кандидата сами выдвинули свою кандидатуру, 34 были выдвинуты избирательными объединениями. В соответствующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации представили необходимые документы и были зарегистрированы 179 кандидатов. В бюллетени для голосования был включен 151 кандидат, из них 121 выдвинут в порядке самовыдвижения, а 30 кандидатов (16 %) – избирательными объединениями. Наибольшее число кандидатов было включено в избирательные бюллетени в Сахалинской (13), Магаданской (12), Кировской и Тверской (по 11) областях, наименьшее – в Белгородской и Вологодской областях (по 3).

За три года (с 2000 по 2003) из 408 кандидатов, участвовавших в выборах высших должностных лиц 63 субъектов Российской Федерации, политическими партиями было

выдвинуто 25 кандидатов (6 %). В пяти субъектах Российской Федерации – Чеченской Республике, Сахалинской, Тамбовской областях, городе Москве и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе – все кандидаты, включенные в избирательные бюллетени, выдвигались для участия в выборах в порядке самовыдвижения. Избирательным залогом в качестве основания для своей регистрации воспользовался 61 кандидат, что составляет 34,1 % от всех зарегистрированных кандидатов.

На выборах в 2003 г. 15 действующих высших должностных лиц (из 23) сумели сохранить свой пост, правда, в трех субъектах Федерации (Республике Башкирия, Карачаево-Черкесской Республике и Свердловской области) главы регионов смогли достичь победы только при повторном голосовании. В восьми субъектах Российской Федерации руководители высших исполнительных органов государственной власти избраны впервые [22].

Однако кадровое обновление глав регионов в результате выборов в 2003 г. все же выглядит более существенным по сравнению с 2002 г., когда на выборах высших должностных лиц 13 субъектов Российской Федерации из участвовавших в выборах 11 действовавших в тот период глав исполнительной власти одержали победу девять. За четырехлетний период (2000–2003 гг.) действующим главам субъектов Российской Федерации удавалось сохранять за собой должность (два и более раза) при проведении 51 региональной избирательной кампании, т. е. в 59 % случаев.

В целом региональные выборы 2003 г. продемонстрировали примеры непростого, подчас противоречивого развития избирательного процесса при формировании органов государственной власти субъектов Федерации [22, с. 10].

В 2004 г. – последнем году «губернаторских» выборов – состоялись избирательные кампании по выборам высших должностных лиц – руководителей высших исполнительных органов государственной власти 22 субъектов Российской Федерации [23]. С проведением в 2004 г. избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации был фактически завершен этап проведения прямых

выборов глав регионов населением непосредственно. В начале 2005 г. в Ненецком автономном округе прошли в два тура последние прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации непосредственно избирателями региона.

В большинстве субъектов Российской Федерации (в 12 из 22) выборы в 2004 г. прошли в один тур. В десяти регионах для признания кандидата избранным потребовалось проведение повторного голосования [23, с. 111].

Как и в предыдущие годы, большинство прежних руководителей субъектов Российской Федерации, баллотировавшихся на новый срок (14 из 22), были переизбраны вновь. Показательно, что за четырехлетний период (с 2000 по 2003 г.) действующим главам субъектов Федерации, принявшим участие в выборах, удавалось сохранять за собой эту должность в 59 % случаев, в 2004 г. этот показатель составил 73 % [23, с. 114]. Все действующие руководители субъектов Российской Федерации, фактически исполнявшие свои полномочия уже два срока подряд, также баллотировались на выборах в 2004 г. еще на один срок.

Всего в ходе избирательных кампаний 2004 г. по выборам высших должностных лиц регионов в качестве кандидатов был выдвинут 231 человек, из них 201 – в порядке самовыдвижения (в 2003 г. в 23 субъектах сами выдвинули свою кандидатуру 243 кандидата из 277). Избирательными объединениями были выдвинуты 30 кандидатов (в 2003 г. – 34 из 277). Избирательные комиссии субъектов Федерации зарегистрировали 174 кандидата (в 2003 г. – 179). Из них 147 кандидатов были выдвинуты в порядке самовыдвижения, 27 – избирательными объединениями (избирательными блоками). В бюллетени для голосования были включены 146 кандидатов, среди которых 121 выдвинут в порядке самовыдвижения, 25 (17 %) – избирательными объединениями (блоками) [23, с. 10].

При проведении избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц регионов в 2004 г. были вновь отмечены факты применения т. н. «грязных» избирательных технологий. Яркий пример – присутствие в избирательных кампаниях «двойников» лидирующих кандидатов (например,

в Алтайском крае, Брянской и Ульяновской областях). В некоторых случаях это привело к снижению активности избирателей и увеличению процента протестного голосования, несмотря на то, что регистрация «двойников» была отменена [23, с. 113].

В январе–феврале 2005 г. состоялась избирательная кампания по выборам губернатора Ненецкого автономного округа, прошедшая в два тура и завершившая 14-летнюю историю «губернаторских» выборов в Российской Федерации. На повторном голосовании 6 февраля 2005 г. губернатором округа был избран А.В. Баринов, набравший 48,45 % голосов.

1. *Иванченко А.В., Любарев А.Е.* Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 131.
2. *Выборы в Российской Федерации.* М., 1998. С. 112.
3. *Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997.* Электоральная статистика. М., 1997. С. 10.
4. *Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000.* Электоральная статистика: в 2 т. М., 2001. Т. 1. С. 11.
5. *Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / под ред. Н.С. Слепцова.* М., 1997. С. 87.
6. *Козлов В.Н.* Губернаторские выборы на фоне укрепления вертикали власти // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 23.
7. *Кривоцов В.* Руцкой: между судом и законом // *Выборы: законодательство и технологии.* 2000. № 9-10. С. 46-47.
8. *Врастание в кресло. Губернаторский корпус как никогда надежно удерживает свои позиции. Беседа с директором Института региональной политики М. Диановым // Эксперт.* 2000. № 48. С. 76.
9. *Куличева Н.* «Третий срок» Минтимера Шаймиева // *Выборы: законодательство и технологии.* 2000. № 9. С. 42.

10. *СЗ РФ.* 2001. № 27.
11. *Орешкин Д.Б.* Сравнительно-географический анализ результатов выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации // *Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000.* Электоральная статистика: в 2 т. М., 2001. Т. 1. С. 148-149.
12. *Борисов И.Б.* Кандидаты-«близнецы». «Двойники» в избирательных кампаниях // *Журнал о выборах.* 2001. № 2.
13. *Ягодина О.Л.* Практика использования кандидатов-«двойников»: как с ней бороться // Там же.
14. *Вестник ЦИК РФ.* 2000. № 23.
15. *Выборы в Российской Федерации. 2001.* Электоральная статистика. М., 2002. С. 11. 66.
16. *Орешкин Д.Б., Козлов В.Н.* Региональные выборы 2000–2002: итоги и тенденции // *Журнал о выборах.* 2003. № 1. С. 18.
17. *Вешняков А.А.* Особенности избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти в 2001 году // *Выборы в Российской Федерации. 2001.* Электоральная статистика. М., 2002. С. 11.
18. *Макаренко Б.И.* Выборы – лаборатория или «кухня» избирательного процесса? // *Журнал о выборах.* 2001. № 3. С. 50-51.
19. *Князев С.Д., Раудин В.И., Уваров В.Н.* Выборы по-приморски: накопление опыта // *Журнал о выборах.* 2001. № 3. С. 28.
20. *Выборы в Российской Федерации. 2002.* Электоральная статистика. М., 2003. С. 10-11.
21. *Вешняков А.А.* Особенности избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти в 2002 году // *Выборы в Российской Федерации. 2002.* Электоральная статистика. М., 2003. С. 11.
22. *Выборы в Российской Федерации. 2003.* Электоральная статистика. М., 2004. С. 41.
23. *Выборы в Российской Федерации. 2004.* Электоральная статистика. М., 2005. С. 9.

Поступила в редакцию 25.06.2010 г.

UDC 324.82/.84

#### ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF ELECTORAL SYSTEM OF GOVERNOR OF SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION: POLITICAL AND LEGISLATIVE ASPECTS

Nikolay Ivanovich Vorobyov, Tambov State University named G.R. Derzhavin, Tambov, Russia, Candidate of Law, Associate Professor of Constitutional Law Department, Member of Scientific-methodical Council of Central Electoral Committee of Russian Federation, e-mail: nikolai-vorobev@yandex.ru

In this article political and legislative characteristics of elections of governors (head of the executive power of the region) of subjects of Russian Federation held in 1991–2004 are given.

*Key words:* elections of the supreme post of subjects of Russian Federation; legislation of electoral; results of elections.