

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ  
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Александр Альбертович Вешняков

«Федеральный справочник» регулярно публикует материалы, посвященные наиболее актуальным вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. Такое внимание к электоральной тематике вполне объяснимо. Демократические выборы являются важнейшей составляющей политической жизни современной России, определяя механизм формирования властных структур всех уровней и влияя практически на все сферы общества.

Справочник, как могли убедиться его читатели, акцентирует внимание на самых значимых в сфере выборов событиях. В 1999 году был опубликован наш материал о прошедших парламентских выборах, в 2000 году – о президентских. Тема этой статьи, посвященная региональным выборам, также вполне отвечает этому критерию. Именно региональные выборы в период «постпрезидентских выборов» определяют общий электоральный фон, приковывают к себе внимание россиян. ЦИК России не только всегда внимательно следит за ходом региональных выборов, осуществляя контроль за соблюдением избирательных прав граждан, но и в обязательном порядке анализирует и обобщает практику их проведения. Такого рода аналитика необходима для выяснения общих тенденций и закономерностей региональных выборов, их особенностей, проблем и, в конечном счете, – для определения основных задач, направленных на совершенствование нашей избирательной системы.

ЦИК России уже издала два сборника электоральной статистики, посвященных соответственно выборам глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и выборам депутатов органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации 1995–1997 годов. На подходе очередной сборник электоральной статистики, в котором будет обобщен опыт региональных кампаний 1998–2000 годов.

Опыт региональных избирательных кампаний прошедшего 2000 года был также проанализирован на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, которое по инициативе ЦИК России состоялось в Москве в феврале 2001 года. Хотя публикаций, посвященных региональным выборам, было немало (приложение 1), можно утверждать, что именно ЦИК России располагает в обобщенном виде самым богатым статистическим, фактологическим и аналитическим материалом, посвященным прошедшим региональным избирательным кампаниям. Часть этого материала, ограниченная форматом статьи, представлена в настоящем Справочнике.

Региональные выборы активно «заявили о себе» начиная с 1994 года. Они имеют свою историю, в которой можно выделить два основных этапа, обусловленных особенностями законодательной базы. На первом этапе, начиная фактически с декабря 1994 года и заканчивая сентябрем 1997 года, региональные выборы проводились в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и принятых на его основе региональных законов. Начиная с 1998 года выборы проводятся с учетом норм нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также принятых в соответствии с ним региональных законов. В цифрах эта электоральная картина выглядит следующим образом.

В 1995–1997 годах выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации очередного созыва прошли в 72 субъектах Российской Федерации, выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации – в 75 субъектах Российской Федерации.

В 1998–2000 годах выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации прошли в 51 субъекте Российской Федерации, включая проведение выборов и ротацию депутатского корпуса в однопалатных и двухпалатных законодательных органах власти; выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации – в 70 субъектах Российской Федерации.

Приведенные цифры достаточно убедительны, чтобы утверждать: региональные выборы как демократический легитимный способ формирования российской государственности на уровне субъектов Федерации стали неотъемлемым, вполне привычным элементом политической жизни нашего общества. В них, как в капле воды, отражаются наши общие проблемы, тенденции, настроения и ориентации людей. Вместе с тем каждая региональная избирательная кампания уникальна. В ней содержится своеобразный «код» особенностей, характерных для того или иного субъекта Федерации: экономических, социальных, психологических, национально-культурных. И, конечно, каждая избирательная кампания, будь то выборы главы исполнительной власти или выборы депутатов законодательного органа, вносит свой вклад в электоральную практику, обогащает ее, дает необходимый импульс для дальнейшего совершенствования избирательной системы. Рассмотрим это на конкретных примерах 1998–2000 годов.

Сначала о выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые, будучи одним из демократических институтов гражданского общества, безусловно, способствовали стабилизации общественно-политической жизни страны и в условиях изменения составов региональных парламентов обеспечили преемственность законодательной власти в субъектах Российской Федерации. При этом самый большой удельный вес региональных парламентских выборов указанного периода приходился на 2000 год, когда предстояло избрать 847 депутатов в 753 одномандатных и 28 многомандатных избирательных округах. В результате выборов в 23 субъектах Российской Федерации (приложение 2) замещено 797 депутатских мандатов, или 94 процента от их общего числа. В целом же региональные парламентские избирательные кампании последнего трехлетнего цикла имеют немало общего.

Выборы в законодательные органы власти субъектов Российской Федерации второго, а в ряде регионов – уже третьего созывов отличались от предыдущих кампаний наличием опыта практически у всех участников избирательных действий, активностью действий большинства избирательных



штабов кандидатов, возросшей ролью предвыборной агитации, а также немалым числом конфликтных ситуаций и, соответственно, усилением роли судов при разрешении избирательных споров.

Четко прослеживается и возрастающее влияние финансовых факторов на стратегию и тактику предвыборных действий кандидатов, избирательных объединений и блоков. Этот фактор представлял собой, с одной стороны, существенное условие обеспечения эффективной избирательной кампании, а с другой – порождал новые проблемы, связанные с выяснением законности получения и расходования денежных средств на цели избирательной кампании.

В некоторых регионах избирательный процесс сопровождался целой чередой организационно-правовых неурядиц. В ряде случаев выборы проводились на основе региональных законов, отдельные нормы которых не соответствовали нормам федерального избирательного законодательства.

К типичной следует отнести практику совмещения региональных парламентских выборов с федеральными избирательными кампаниями, с выборами в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления. В 1998 году, например, выборы в законодательные органы власти в Краснодарском крае, Нижегородской и Свердловской областях совпали с дополнительными выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, а в республиках Бурятия и Карелия – с выборами руководителей исполнительных органов власти.

В шести субъектах Российской Федерации избирательная кампания 1999 года по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва совпала с выборами в законодательные органы государственной власти (в Карачаево-Черкесской Республике, республиках Мордовия и Татарстан, Вологодской и Ульяновской областях, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе). В Вологодской области выборы депутатов областного Законодательного Собрания проводились еще и одновременно с выборами губернатора. В ходе досрочных президентских выборов 2000 года в четырех субъектах Российской Федерации также прошли выборы в законодательные органы государственной власти (Алтайский край, Свердловская и Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ), а в 16 из 23 субъектов Российской Федерации в один день проводились выборы в законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Кроме того, федеральные и региональные выборы совмещались с выборами депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. Только в 2000 году голосование проводилось одновременно в государственные органы власти и органы местного самоуправления в 16 субъектах Российской Федерации.

Что касается структуры и способов формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то они имеют существенные отличия. Различные подходы к использованию той или иной избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной, смешанной или их разновидностями) объясняются как различиями в структуре представительного органа власти и численности депутатских мандатов, так и рядом региональных особенностей, в том числе многообразием политических, социально-экономических и демографических условий проведения выборов в каждом из субъектов Российской Федерации, местными традициями и электоральным поведением избирателей.

В большинстве субъектов Российской Федерации выборы проводились в однопалатный законодательный орган власти. Исключение составляют двухпалатные парламенты в республиках Башкортостан и Карелия, Свердловской области.

Наиболее многочисленный состав депутатов в Государственном Собрании Республики Башкортостан (174 мандата), а наименее – в Думе Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа (11 мандатов).

Выборы в региональные парламенты проводились с использованием различных избирательных систем, хотя наиболее широкое распространение получила именно мажоритарная система. Так, в 36 субъектах Российской Федерации депутаты однопалатного законодательного органа избирались только в одномандатных округах. В республиках Ингушетия и Калмыкия, Оренбургской и Псковской областях выборы в однопалатные парламенты проходили од-







новременно по одномандатным и многомандатным округам, а в Краснодарском крае, Курганской и Сахалинской областях – по многомандатным округам. Выборы в двухпалатные законодательные органы проводились по одномандатным округам в Республике Тыва и одно- или двухмандатным округам – в республиках Башкортостан и Карелия.

В Республике Северная Осетия-Алания, Корякском и Ямало-Ненецком автономных округах однопалатные региональные парламенты формировались по одномандатным округам и единому общерегиональному многомандатному округу.

Депутаты однопалатного законодательного органа в Калининградской области, а в Свердловской области – двухпалатного законодательного органа избирались по смешанной избирательной системе.

Не было однообразия и в подходе к образованию одномандатных избирательных округов. К сожалению, здесь имели место случаи отклонений от норм федерального законодательства. В ряде регионов выборы депутатского корпуса проводились по административно-территориальным и территориальным избирательным округам. Например, в Республике Татарстан выборы в однопалатный Государственный Совет проходили по 63 административно-территориальным округам и 67 территориальным округам; в Республике Коми – по 20 административно-территориальным округам и 30 территориальным округам.

Совершенно специфический подход к образованию одномандатных округов наблюдался в Республике Дагестан. В соответствии с региональным избирательным законодательством выборы депутатов народного Собрания Республики Дагестан предполагалось проводить по национально-территориальным, женским, профессиональным округам, в которых кандидатами могли быть выдвинуты только лица соответствующей национальности, пола, уровня образования. Это является грубым нарушением Конституции Российской Федерации и демократических принципов равного и всеобщего избирательного права. ЦИК России всегда четко заявляла об этом и добилась неприменения на практике большинства указанных норм.

Особого внимания заслуживает вопрос об участии избирательных объединений в избирательных кампаниях по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти.

Здесь обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на предоставление федеральным законом избирательным объединениям дополнительных возможностей участия в формировании избирательных комиссий, выдвижении кандидатов, создании избирательных фондов, проведении предвыборной агитации, осуществлении общественного контроля за ходом голосования и подведением его итогов, тем не менее в большинстве регионов наблюдалась недостаточно высокая их активность.

Обратимся к статистическим сведениям. Правом выдвижения кандидатов в 1998 году обладали 139 общероссийских политических общественных объединений в 17 регионах. Наибольшую активность они проявили при выдвижении кандидатов в депутаты в городе Санкт-Петербурге (19 объединений), Краснодарском крае (14), Республике Тыва и Свердловской области (по 13), Чувашской Республике (10). В остальных случаях этот показатель незначителен. А какова же результативность «предвыборных хлопот» избирательных объединений? На 717 депутатских мандатов в 1998 году выдвигались более 5,2 тыс. кандидатов, в их числе только 22,5 процента представляли избирательные объединения и блоки. Два года спустя этот показатель сократился чуть ли не вдвое. Только каждое десятое общественное объединение из 907 воспользовалось правом выдвижения и зарегистрировало своих кандидатов в депутаты. Причем лишь половина этих кандидатов указала свою принадлежность к соответствующим общественным объединениям.

С избирательными блоками картина несколько иная, но тоже весьма неустойчивая. В 1998 году в 9 субъектах Российской Федерации было образовано 16 избирательных блоков, в состав которых вошли 44 избирательных объединения. А из числа представлявших избирательные объединения и блоки кандидатов депутатские мандаты получили лишь 15 процентов соискателей парламентских мест.

Через два года зарегистрировались 13 избирательных блоков в составе 34 избирательных объединений. Активная деятельность избирательных объединений и блоков позволила 23,5 процента их кандидатов стать депутатами.



Особенности избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов можно четко проследить на опыте региональных выборов 2000 года. Во-первых, это самые «свежие факты», и, во-вторых, многие тенденции, которые только намечались в предшествующие годы, в последних избирательных кампаниях проявились достаточно четко. О своем намерении участвовать в избирательной кампании заявили около пяти тысяч кандидатов, из них 13,4 процента выдвигались избирательными объединениями и блоками, 16,8 процента использовали право самовыдвижения. На стадии выдвижения из дальнейшей предвыборной борьбы выбыл каждый десятый кандидат.

В среднем на один депутатский мандат претендовали пять зарегистрированных кандидатов. Как показала практика, для многих кандидатов регистрация не стала гарантией участия в голосовании: список претендентов на депутатские мандаты сократился на 142 человека, причем большинство выбыло по личным мотивам, 30 – по причине отмены регистрации из-за обнаружения правонарушающих действий со стороны кандидатов.

Так, в восьми случаях причиной вынесения решений об отмене регистрации было нарушение порядка сбора подписей избирателей на этапе выдвижения, из них два решения – на выборах в Калининградскую и Владимирскую областную Думу и шесть – на выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл, где решения принимались республиканским судом за два дня до дня голосования;

– в семи случаях – нарушение правил агитации, из них: два решения вынесено во Владимирской области, пять – в Республике Марий Эл, Республике Хакасия, Брянской и Калининградской областях, в Агинском Бурятском автономном округе;

– в трех случаях недостаточное число достоверных подписей: у двух претендентов на места в Брянской областной Думе и у одного – в Читинской областной Думе;

– два кандидата вынуждены были прекратить борьбу за места в региональных парламентах, поскольку указанные ими сведения об имуществе (доходах) были признаны недостоверными (Сахалинская и Калининградская области).

Во всех остальных случаях вынужденные потери в корпусе зарегистрированных кандидатов также вызваны правонарушающими действиями.

И опять же отмечается крайне пассивная позиция общественных политических объединений различных уровней и направлений, которые в период выборов оставались в тени.

Обратимся к фактам. Имели право участвовать в выборах 907 общественных объединений, воспользовались этим правом только 99. Избирательные комиссии зарегистрировали лишь 13 избирательных блоков, в состав которых вошли 34 объединения.

Из 4519 зарегистрированных кандидатов в депутаты избирательные объединения и блоки выдвинули всего 674, причем лишь половина из них указала свою принадлежность к общественным объединениям! Объясняется это, видимо, нежеланием публично заявлять о своих политических связях из-за меняющейся политической конъюнктуры.

В ходе основных выборов избрано 756 депутатов. Остался незамещенным 91 депутатский мандат. Из этого количества две трети вакансий образовалось из-за недостаточной явки избирателей. В 21 избирательном округе число голосов, поданных против всех кандидатов, превысило сумму голосов, набранных кандидатом, получившим наибольшую поддержку избирателей. В 4 округах выборы не проводились, поскольку они стали бы безальтернативными. Из кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями и блоками, только 84 стали депутатами.

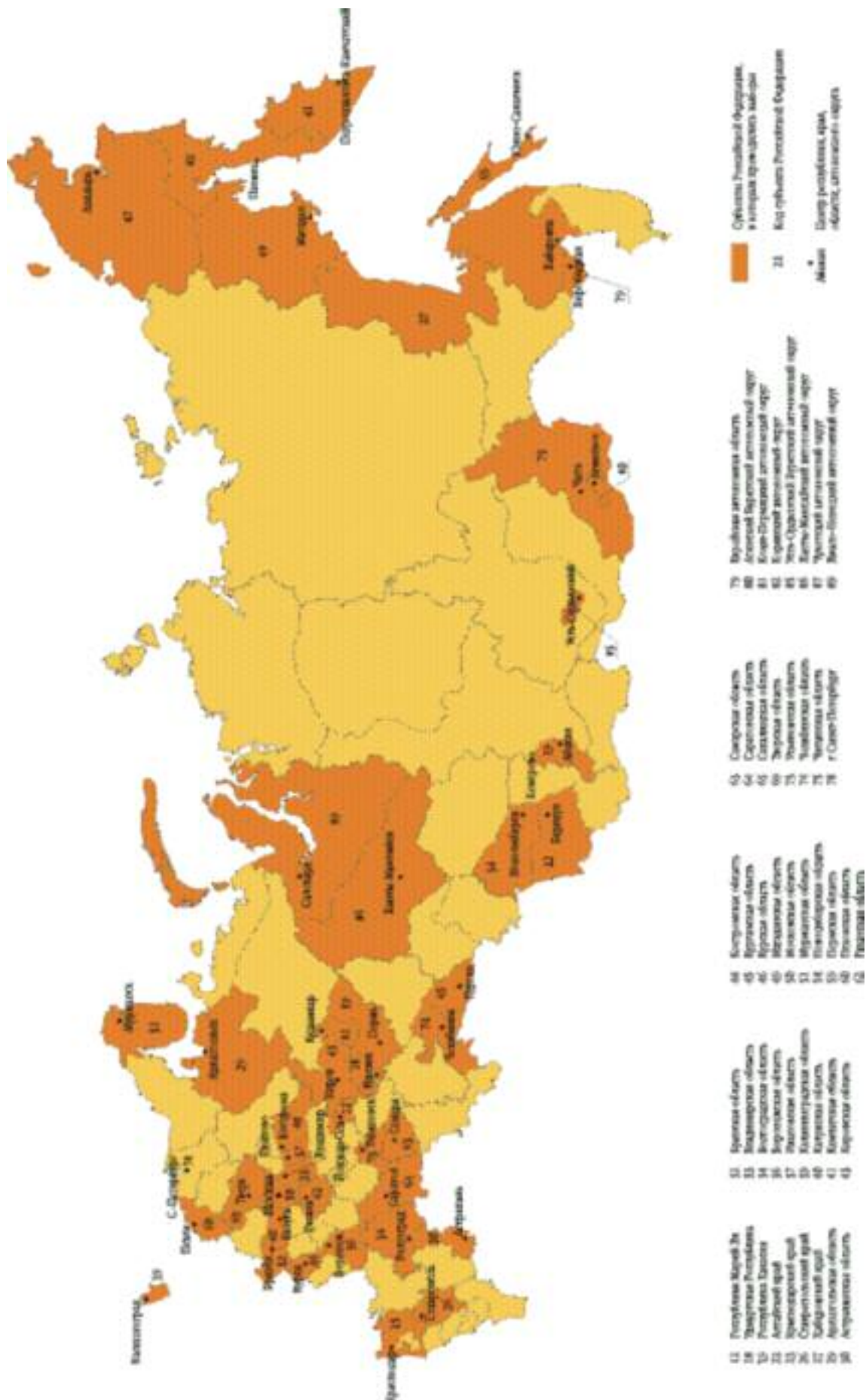
Теперь о выборах глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В 1998 году были избраны 10 глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в 1999 году – 16, в 2000 году – 44 (приложение 3). Все выборы признаны состоявшимися и действительными.

В условиях возможности повторного баллотирования свои посты сохранили 46 действующих руководителей. В 19 регионах их руководители участвовали в выборах, но не смогли победить, в том числе В. Броневич – единственная женщина-губернатор (Корякский автономный округ). Руководители восьми регионов не выдвигали свою кандидатуру и не участвовали







ВЫБОРЫ ГЛАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 2000 ГОД



в борьбе, смена руководителей исполнительной власти произошла в 28 субъектах Российской Федерации, что составляет менее 38 процентов от их общего числа, где проводились выборы. Среди новых избранных высших должностных лиц – 5 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 6 мэров региональных центров, 7 представителей законодательных и исполнительных региональных органов власти.<sup>1</sup>

Возросло число военных, участвующих в выборах. К избранным в 1998 году Р. Аушеву (Республика Ингушетия), А. Лебедю (Красноярский край) и в 1999 году В. Семенову (Карачаево-Черкесская Республика) в 2000 году добавились Б. Громов (Московская область), В. Шаманов (Ульяновская область), В. Егоров (Калининградская область), В. Кулаков (Воронежская область). Как и в случае с выборами в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные политические объединения не проявили себя как общественная сила, призванная формировать политическую волю граждан. Из нескольких десятков общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах исполнительной власти в своих регионах, воспользовались этим правом единицы. Многие партии, уставами которых предусмотрено участие в выборах в органы государственной власти, фактически в них не участвовали или предпочитали не выдвигать своих кандидатов, а поддерживать выдвинутых избирателями. Нередким явлением, особенно проявившимся в 2000 году, была совместная поддержка кандидатов основными нынешними политическими партиями и движениями – КПРФ, «Единство», ЛДПР и «ЯБЛОКО».

Особенно наглядно эта тенденция проявилась в 2000 году. Лишь 14 из 1762 политических общественных объединений выдвинули и зарегистрировали своих кандидатов. В результате от лица общественных объединений на выборах баллотировались 13 кандидатов.

Всего в 2000 году на выборах в 44 субъектах Российской Федерации выдвигались 393 кандидата. Наибольшее число претендентов на должность главы исполнительного органа государственной власти было в Санкт-Петербурге – 29 человек, наименьшее – по 3 соискателя на указанные должности – в Алтайском крае, Агинском Бурятском и Ямало-Ненецком автономных округах. Девять из десяти кандидатов были зарегистрированы с использованием процедуры сбора подписей избирателей. В 14 из 44 региональных законов предусматривалась возможность внесения избирательного залога. Из числа баллотировавшихся избирательный залог внесли 38 кандидатов. Только один из них стал главой исполнительной власти (Республика Марий Эл).

Наиболее активно к залоговому способу выдвижения прибегали кандидаты в Калининградской области. Из 12 кандидатов в губернаторы этой области 8 использовали право избирательного залога. Кстати говоря, «смешная» сумма избирательного залога (25 тысяч рублей) как бы сама стимулировала претендентов в губернаторы остановить свой выбор именно на этом способе выдвижения. Самовыдвижением воспользовались 32 зарегистрированных кандидата. В результате выборов ни один из них не был избран главой исполнительной власти.

Степень конкуренции можно проиллюстрировать следующими данными. Максимальное число баллотировавшихся кандидатов (13) было в Ставропольском крае и Псковской области, минимальное (2) – в Хабаровском крае, где мало кто решился соперничать с чрезвычайно популярным среди дальневосточников действующим губернатором В.И. Ишаевым, получившим на выборах 88 процентов голосов избирателей.

Несмотря на имеющуюся специфику выборов в исполнительные и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, они неизбежно имеют общие особенности, тенденции. Это очень убедительно показали региональные выборы в 2000 году.

Помимо политических страстей, жесткого противостояния финансово-промышленных структур и острого соперничества личностей, особенностью региональных выборов явилось неременное наличие у большинства кандидатов активно действующих избирательных штабов,

<sup>1</sup>Обобщенные данные, касающиеся выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации последнего трехлетнего цикла, приведены с учетом избирательных кампаний июня–декабря 1997 года.





в которых немаловажную роль играли специалисты политических технологий. Разнообразные, нередко агрессивные действия политтехнологов стали еще рельефнее, подчеркивали профессионализацию участников избирательного процесса, в том числе российских избирателей.

Характерными для выборов стали многочисленные случаи отказа кандидатам в регистрации и даже отмена регистрации, которая применялась в половине всех избирательных кампаний регионального уровня.

Появилась своего рода процессуальная новинка в виде оговоренной законодателем процедуры контрольного пересчета голосов избирателей. Речь в данном случае идет об опыте Пермской области. Здесь впервые в соответствии с законодательством проводился повторный (контрольный) подсчет голосов на ряде избирательных участков. Порядок проведения жеребьевки для определения избирательных участков и повторного подсчета голосов согласно нормам областного закона определила Избирательная комиссия области. Жеребьевку проводили в территориальных избирательных комиссиях сразу после подписания протоколов об итогах голосования.

На основании итогов жеребьевки контрольный пересчет голосов проводился на 180 избирательных участках. На 174 избирательных участках при пересчете не зафиксировано никаких отклонений от установленных итогов голосования. На шести избирательных участках расхождения с протоколами составили суммарно всего 7 голосов, что никак не повлияло на результаты выборов. Такая форма контроля, по мнению Избирательной комиссии Пермской области, дисциплинирует участковые избирательные комиссии, повышает доверие к результатам выборов, особенно со стороны проигравших кандидатов, но в то же время требует дополнительных организационных усилий и финансовых затрат.

Особой приметой региональных выборов 2000 года можно считать то, что по сравнению с предыдущими выборами государственных органов власти субъектов Российской Федерации почти в 2,5 раза увеличилось количество наблюдателей на избирательных участках. Всего, по имеющимся у нас данным, наблюдение за ходом голосования осуществляли около 200 тысяч человек. В отдельных случаях, когда региональные выборы совмещались с муниципальными, при голосовании и подсчете голосов избирателей присутствовали свыше 10 наблюдателей. А при посещении представителями ЦИК России в декабре 2000 года избирательного участка в городе Ставрополе был зафиксирован своего рода рекорд – 27 наблюдателей. Примечательно, что наблюдатели перестали быть статистами: они активно фиксируют нарушения, допущенные членами участковых комиссий и иными участниками избирательного процесса при голосовании, а также при подсчете голосов. К примеру, в территориальные избирательные комиссии в Волгоградской и Курганской областях от наблюдателей поступило соответственно 42 и 35 жалоб на действия или бездействие участковых комиссий.

Кстати, не утратили интереса к выборам в России и за рубежом.

В последние месяцы 2000 года иностранные (международные) наблюдатели осуществляли мониторинг выборов в Краснодарском крае, Брянской, Калининградской, Мурманской областях, г. Санкт-Петербурге, Чукотском автономном округе. Полагаем, что эта тенденция сохранится и в будущем. И, соответственно, нужно строить работу с иностранными (международными) наблюдателями, руководствуясь федеральным избирательным законодательством.

Подробная регламентация порядка организации голосования и подсчета голосов, действенный общественный контроль, как показывает практика выборов, способствовали тому, что значительно сократилось количество жалоб и обращений, касающихся этой важной стадии избирательного процесса. Практически исчезли аргументированные жалобы, ставящие под сомнение итоги выборов по основаниям, связанным с процедурой голосования избирателей и установлением результатов выборов.

Особый интерес представляют особенности электорального поведения на региональных выборах, особенно в сравнительном анализе.

В 2000 году наибольшая активность избирателей зарегистрирована на выборах губернатора Саратовской области – 75 процентов. Наименьшую активность проявили избиратели Владимирской области – 34 процента, таким образом, разница в активности избирателей весьма существенная – более чем в два раза.



Против всех кандидатов в среднем проголосовали 7,3 процента принявших участие в голосовании избирателей – почти в 4 раза больше, чем на выборах Президента Российской Федерации в 2000 году, и в 2,5 раза больше, чем на последних парламентских выборах.

Для сравнения, на выборах глав исполнительной власти Российской Федерации, прошедших в 1995–1997 годах, против всех кандидатов в среднем проголосовали 5,9 процента избирателей, или на 1,4 процента меньше, чем в 2000 году.

Самый высокий процент избирателей, голосовавших против всех кандидатов, – 20,3 – зафиксирован на выборах в Саратовской области, в Коми-Пермяцком автономном округе – 17,8 процента (на основных выборах), в Курской области – 12,3 процента. Причина, видимо, в том, что в этих регионах были сняты с регистрации основные претенденты на победу в выборах.

Проблема протестного голосования заслуживает особого внимания. В настоящее время она активно анализируется в ЦИК России, в том числе с учетом опыта избирательных кампаний текущего 2001 года. С основными выводами, сделанными на основе этого анализа, мы постараемся познакомить читателей «Федерального справочника».

В целом же анализ электорального статистического и фактологического материала позволил выявить основные проблемы, характерные для региональных выборов. К сожалению, их немало. Назовем самые типичные.

Первый блок общих проблем связан с предвыборной агитацией.

Анализ нарушений законодательства о выборах в этой сфере показывает, что наиболее часто допускаются нарушения, связанные с оказанием предпочтения определенным зарегистрированным кандидатам. Обычно при этом игнорируются нормы закона, согласно которым эфирное время и печатная площадь для агитационной деятельности должны оплачиваться исключительно через избирательные фонды. Все это, к сожалению, имело место в абсолютном большинстве регионов.

Например, в Брянской, Владимирской, Псковской областях, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и других регионах политтехнологи некоторых избирательных штабов претендентов на должность главы исполнительной власти «учредили» так называемые газеты-однодневки, которые активно включились в избирательную кампанию, нарушая ряд законодательных требований. Кстати, в той же Брянской области отмечено возникновение газет-«двойников» – позаимствован, очевидно, опыт «подсадных» кандидатов.

В целом следует отметить, что в условиях, когда финансовое неблагополучие значительной части средств массовой информации делает их зависимыми от политических интересов высокопоставленных чиновников или финансово-промышленных групп, печать, радио и телевидение нередко используются как орудие предвыборной борьбы.

Возможно ли противостоять этому? Да, у избирательных комиссий есть для этого определенные законом средства, но, к сожалению, они не используются в должной мере. Очевидно, что для пресечения противоправной агитации необходима координация действий организаторов выборов, правоохранительных органов, Министерства по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, его территориальных подразделений. Закон един для всех. Каждый факт его нарушения должен стать предметом гласности и профессионально оцениваться.

Второй блок проблем состоит из двух составляющих: собственно процесса финансирования и контроля за процедурами привлечения денежных средств в избирательные фонды, их расходованием и отчетностью.

Практика свидетельствует, что в бюджетах субъектов Российской Федерации, как правило, предусматриваются средства на проведение выборов. Но эти средства избирательные комиссии не всегда получают своевременно и в полном объеме.

Так, трудности с финансированием выборов глав администраций были в Псковской и Читинской областях, Корякском, Коми-Пермяцком, Усть-Ордынском Бурятском автономных округах и в некоторых других регионах. Предоставленное законом право на кредит при несвоевременном получении бюджетных средств на выборы пока еще не стало эффективным способом решения этой проблемы.

Изучение практики подготовки региональных выборов позволяет говорить о том, что законопослушание кандидатов, избирательных объединений и блоков, особенно в части аккумуляции финансовых средств, их использования и отчетности, еще далеко от приемлемого уровня.



Этой непростой проблеме было посвящено специальное совещание руководителей контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, которое состоялось в ЦИК России в апреле текущего года. На совещании были определены меры по активизации деятельности указанных служб. Впрочем, вопрос настолько заслуживает специального рассмотрения, что ему посвящена отдельная статья в Справочнике.

Третий блок общих проблем региональной избирательной практики связан с состоянием законодательной базы.

В целом законодательная база обеспечивала реализацию всех избирательных действий.

Тем не менее региональные выборы наглядно продемонстрировали, что в избирательных законах ряда субъектов Российской Федерации все еще содержатся положения, противоречащие федеральному законодательству. Отмечены такие недостатки, как нарушение порядка назначения выборов, в частности, неустановление конкретного календарного выходного дня, на который должны быть назначены очередные выборы, и несоответствие порядка осуществления данного избирательного действия требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме этого, выявлены пробелы в законодательстве, которые могут повлечь правовую неопределенность при подведении итогов выборов.

В законах 22 субъектов Российской Федерации противоречащие федеральному законодательству нормы связаны с установлением количества собираемых в поддержку кандидата подписей избирателей, порядком их сбора, проведением проверок подписных листов.

В законах 20 субъектов Российской Федерации многочисленные нарушения касаются регламентации участия в выборах избирательных объединений и блоков.

Существенным изъяном законов 10 субъектов Российской Федерации явилось несоблюдение установленного срока выдвижения кандидатов.

Все это означает одно: предстоит большая работа по приведению избирательного законодательства значительного числа субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Иного быть не может, и ЦИК России взяла процесс под свой контроль. 23 мая текущего года наша Комиссия специально рассмотрела этот актуальный вопрос на своем заседании. Комиссия констатировала, что в настоящее время работа по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным стала более плановой и, как правило, с привлечением избирательных комиссий. Однако успокаиваться рано. Как отметила ЦИК России в своем постановлении, еще многие региональные законы о выборах не в полном объеме соответствуют установленным федеральным законодательством гарантиям избирательных прав граждан. Наиболее распространенными недостатками региональных законов о выборах по-прежнему остаются несоответствие федеральным требованиям регулирования избирательных действий и процедур, связанных со сбором подписей избирателей и их проверкой, с установлением единого периода выдвижения кандидатов, ведением предвыборной агитации, подведением итогов голосования и установлением результатов выборов.

До настоящего времени остаются нерешенными в законодательном порядке вопросы создания равных условий для избирателей тех регионов, законы которых предусматривают проведение выборов одновременно по одномандатным и многомандатным избирательным округам, а также квотирования и иных форм регулирования представительства различных национальностей в органах государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. ЦИК России конкретно указала субъекты Российской Федерации, которым в обязательном порядке предстоит решение важнейших задач, связанных с восполнением пробелов региональных законов о выборах, устранением в них внутренних противоречий и противоречий федеральному законодательству.

Четвертый блок проблем связан с ростом количества жалоб и обращений в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в ходе региональных выборов.

Согласно имеющейся информации в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в ходе выборов поступало в среднем от 20 до 50 обращений. Вместе с тем есть основания полагать, что «забрасывание» избирательных комиссий многочисленными жалобами, обращениями, запросами – это одна из новых так называемых избирательных технологий.



Ее цель очевидна – помешать эффективной правоприменительной деятельности избирательных комиссий. Так, в избирательные комиссии Брянской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Ульяновской областей таких обращений поступило свыше 200. А на заседаниях Избирательной комиссии Удмуртской Республики в ходе избирательной кампании по выборам Президента Удмуртской Республики было рассмотрено 369 обращений.

Обогатилась опытом разрешения разнообразных избирательных споров судебная практика. В 2000 году Верховный Суд Российской Федерации вынес 38 решений по жалобам, связанным с проведением выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Вот какие проблемы волновали заявителей: действия (бездействие) избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, определение результатов выборов, сбор подписей избирателей, определение границ и образование избирательных округов и избирательных участков, назначение, финансирование выборов, организация и порядок голосования, подсудность дел. ЦИК России издала Сборник решений Верховного Суда Российской Федерации, связанных с избирательными спорами.

Перечисленные проблемы будут еще детально анализироваться в ЦИК России. Но уже сейчас очевидны основные задачи, которые предстоит решать организаторам выборов в ближайшее время:

#### 1. Совершенствование правоприменительной практики.

Речь идет о том, чтобы мобилизовать все силы на борьбу с правонарушениями в ходе избирательного процесса, прежде всего в финансовой сфере, а также при проведении предвыборной агитации. Следует обеспечить координацию деятельности избирательных комиссий с правоохранительными органами, региональными подразделениями Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, аппаратами полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Только совместными усилиями можно поставить жесткий заслон нарушителям закона.

#### 2. Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах.

В этом плане необходимо прежде всего законодательно урегулировать деятельность политических партий, участвующих в избирательном процессе. И здесь, как известно, «лед тронулся». Государственная Дума приняла внесенный Президентом страны проект Федерального закона «О политических партиях». Этот закон должен стимулировать деятельность по-настоящему ответственных партий, работающих на открытой, демократической основе, то есть оздоровить наши партии, а через них – и избирательный процесс.

По нашему мнению, финансовая прозрачность деятельности партий, уход от авансового их финансирования во время избирательных кампаний позволят снять многие сегодняшние проблемы. Дополнения и изменения вносятся во все федеральные законы, регулирующие избирательный процесс. Но первый в этом ряду, безусловно, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». ЦИК России предлагает новеллы, связанные с формированием избирательных комиссий и уточнением их независимого статуса; учетом избирателей и обеспечением прав избирателей, находящихся в местах временного пребывания; выдвижением кандидатов, в том числе определением объема сведений, представляемых кандидатами при выдвижении и регистрации, и проверкой их достоверности; предвыборной агитацией; иными вопросами информационного обеспечения избирательных кампаний; финансированием подготовки и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, зарегистрированных кандидатов; составлением протоколов избирательных комиссий; организацией голосования и подсчета голосов избирателей, в том числе учетом избирательных бюллетеней, других документов строгой отчетности; дифференциацией ответственности за нарушение избирательных прав граждан.

#### 3. Организаторам выборов предстоит в полной мере реализовать основные положения доклада ЦИК России «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», поддержанного на парламентских слушаниях и Президентом России. С содержанием доклада можно ознакомиться, в том числе в восьмом выпуске «Федерального справочника».





4. Совершенствование регионального законодательства и обеспечение его соответствия федеральному.

Здесь определяющим должен быть вклад избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Именно они «изнутри» знают ситуацию, на практике сталкивались с коллизиями, связанными с «законодательными ошибками».

5. Развитие новейших информационных технологий, автоматизация основных избирательных процессов.

Решение этой задачи связано с развитием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», пятилетие которой отмечалось в декабре 2000 года. ГАС «Выборы» обеспечивает автоматизацию основных процедур на выборах не только в ходе федеральных избирательных кампаний, но и региональных, и местных.

Одно из перспективных направлений совершенствования избирательного процесса – автоматизация избирательных участков, что позволит гарантировать открытость и прозрачность выборов, значительно ускорит процесс подведения предварительных итогов голосования, повысит точность подсчета голосов, а в итоге – укрепит доверие к результатам выборов. Эта важная государственная задача может быть решена с помощью комплекса обработки избирательных бюллетеней. Определенный опыт у нас имеется. В прошлом году сканеры применялись на президентских выборах в городах Москве, Вологде и Череповце, а также на выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области, на выборах главы администрации и депутатов городской Думы города Череповца.

Кроме того, сейчас речь идет о том, чтобы максимально использовать имеющиеся у нас технические и кадровые ресурсы для того, чтобы помочь государству решить проблему учета населения Российской Федерации. У нас есть возможность использования ресурсов ГАС «Выборы» в интересах обеспечения Государственной системы регистрации избирателей.

Предстоит решить и еще одну важную задачу: законодательно закрепить статус ГАС «Выборы» и юридически значимых результатов, получаемых с ее помощью. Речь идет о принятии соответствующего закона, который было бы целесообразно рассмотреть в пакете с Федеральным законом о Государственном регистре населения.

6. Подготовка высококвалифицированных специалистов–организаторов выборов.

Эту задачу, в том числе с использованием возможностей Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, организаторы выборов решают в утвержденном ЦИК России Комплексе мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы.

Как видим, задач немало, и все они решаются в «рабочем режиме», поскольку избирательный процесс не прерывается. Это в полной мере относится и к региональным выборам. Только в январе–мае текущего 2001 года в девяти субъектах Российской Федерации прошли выборы глав исполнительной власти, еще в девяти – выборы в органы законодательной власти.

ЦИК России, основываясь на предшествующем опыте, старается оказывать больше практической помощи избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в подготовке и проведении региональных выборов. С целью пресечения противоправных действий участников избирательных кампаний на предстоящих выборах в ряде регионов России ЦИК России создает комплексные рабочие группы, в состав которых входят представители ЦИК России, федеральных правоохранительных органов, Минпечати России. Такие группы уже выезжали в Приморский край, Тульскую, Нижегородскую области, другие субъекты Российской Федерации. Организаторы выборов осознают свою ответственность за обеспечение электронных процессов в стране. Предстоит еще много сделать по решению задач, от которых во многом зависит успешное демократическое развитие нашей страны.