

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ЮГО-ЗАПАДНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

Марков Роман Станиславович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА
ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Брежнев Олег Викторович

Курск – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретические и исторические аспекты регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	21
§ 1. Место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти	21
§ 2. Развитие законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	37
§ 3. Порядок замещения должности главы субъекта федерации в зарубежных государствах.....	57
Глава 2. Прямые выборы как основной способ замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	78
§ 1. Организационно-правовые основы подготовки и проведения прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	78
§ 2. Выдвижение и регистрация кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	99
§ 3. Голосование и определение результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	121
Глава 3. Другие способы замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	143
§ 1. Избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации	143
§ 2. Временное исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	162
Заключение.....	182
Список литературы.....	192
Приложения.....	228

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. С принятием на всенародном голосовании Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. произошла коренная трансформация порядка формирования органов публичной власти, действовавшего в государстве ранее. Закрепление и реализация на практике конституционных принципов народовластия, федерализма и разделения властей в совокупности с политическими и историко-культурными традициями обусловили появление в субъектах РФ своих систем органов государственной власти.

Произошедшая федерализация значительно увеличила роль российских регионов в управленческих, правовых и политических процессах. Децентрализация государственного устройства актуализировала проблему рекрутирования губернаторов, обострившуюся в контексте непростых отношений федерации и регионов, распределения полномочий между уровнями публичной власти, становления политической субъектности республик, краев и областей, городов федерального значения, автономий. Формирование органов государственной власти субъектов РФ нуждалось в правовой регламентации на федеральном уровне: эта задача была решена Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а затем – Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Высшее должностное лицо субъекта РФ¹ одновременно замещает государственную должность РФ и государственную должность субъекта РФ. Как важный связующий элемент между федеральным центром и регионом данный институт обеспечивает защиту интересов и исполнение воли сообщества россиян – жителей субъекта РФ. Это обстоятельство вместе с размером страны, неравномерностью

¹ Здесь и далее термины «высшее должностное лицо субъекта РФ», «глава субъекта РФ», «глава региона», «губернатор» и т.п. используются как тождественные, если не указано иное. Наименования некоторых федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления могут заменяться общеупотребимыми и однозначно понятными синонимичными названиями.

экономического развития территорий, политическим и культурно-бытовым своеобразием регионов, многонациональным и поликонфессиональным составом населения делают логичным юридическое закрепление участия граждан в процедуре приведения к должности главы субъекта РФ.

Именно порядок замещения должности руководителя субъекта РФ выступает одним из тех острых вопросов, при решении которого в равной степени следует учитывать интересы как регионов, так и федерального центра. Необходимость эффективного функционирования единой системы публичной власти и инструментов государственного администрирования уравнивается конституционным принципом федерализма, предполагающим высокий уровень дискреции субъектов РФ, особенно при формировании собственных органов власти. Однако опыт государственного строительства демонстрирует и негативные последствия: самостоятельность российских регионов оборачивается традиционным патернализмом местных политических элит и слабостью демократических механизмов сменяемости власти, а руководящая роль центра в осуществлении публичной власти чревата вмешательством Российской Федерации в дела субъектов.

На современном этапе перед главами субъектов РФ Президентом РФ В.В. Путиным ставятся серьезные задачи как общегосударственного, так и локального масштабов: от увеличения участия губернаторов «в выработке и принятии решений на федеральном уровне»¹ – до обеспечения «повседневных потребностей семей, каждого человека»², модернизации региональной инфраструктуры, социальной защиты ветеранов, военнослужащих и членов их семей³. Вероятно, поэтому сегодня происходят многочисленные изменения федерального законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, апробация различных избирательных моделей и новой кадровой политики федерального центра в отношении губернаторского корпуса. Но те трудности, что

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. 22 апреля.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Российская газета. 2023. 22 февраля.

возникают в данной сфере правового регулирования, должны учитываться в ходе формирования единой системы публичной власти, их преодоление обеспечит слаженное и эффективное сотрудничество граждан и государства, особенно на региональном уровне.

В совокупности названные обстоятельства свидетельствует о высокой актуальности настоящей проблематики и необходимости осмысления заявленной темы в рамках диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Рассматриваемая научная проблема, существующая на стыке нескольких общественных наук, на протяжении последних десятилетий традиционно находится в поле зрения отечественных и зарубежных исследователей – юристов, историков, политологов и социологов.

Государственно-правовые исследования наиболее полно и всесторонне раскрывают порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Так, в контексте федеративного устройства и формирования системы органов государственной власти субъектов РФ тему рассматривали С.А. Авакьян, В.В. Володин, М.В. Глигич-Золоторева, В.В. Гошуляк, Н.М. Добрынин, В.Г. Ермаков, О.А. Кожевников, Е.А. Кравцова, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, А.Ф. Малый, М.Г. Мирзоев, В.И. Савин, М.С. Саликов, И.А. Умнова (Конюхова) и другие ученые. В этом контексте предоставление гражданам права непосредственно избирать регионального руководителя расценивалось как неотъемлемый элемент самостоятельности субъекта РФ и демократизации государства.

Заметно сместился ракурс научных изысканий в ходе формирования института высшего должностного лица субъекта РФ. В частности, как компонент правового статуса главы субъекта РФ порядок замещения должности анализировали П.И. Гаркуша, А.Н. Кайль, В.Ю. Мазуров, А.Н. Мещеряков, В.Н. Миронов, Э.А. Орлова, Е.А. Першина, З.Т. Полатов, А.А. Савленков, Р.А. Сахиева, Н.Н. Синдякин, Н.С. Слепцов, И.О. Урусова, О.В. Федотова, Ю.К. Цареградская и другие авторы. Показательно, что после отмены прямых выборов в 2004 г. на страницах таких работ велась дискуссия о правомерности развернувшейся реформы.

Значительная часть публикаций посвящается различным сторонам правового регулирования выборов высшего должностного лица субъекта РФ. Эти работы освещают общие положения избирательного законодательства (К.А. Агаларова, В.И. Васильев, И.Л. Ландау, М.С. Матейкович, З.Н. Омарова, Д.Б. Сергеев), проблемы реализации принципа народовластия в российских регионах (П.А. Астафичев, Л.А. Тхабисимова), особенности реализации права избирать и быть избранным (Г.В. Вайшнарлович, А.П. Забайкалов, А.О. Филатова, В.А. Черепанов, С. М. Шапиев), правоприменительную практику (В.В. Вискулова, А.В. Красницкая), дебаты об оптимальном порядке замещения должности (Л.Ю. Грудцына, К.А. Тихонов, Т.Я. Хабриева), актуальные вопросы избирательного процесса (А.А. Макарецев, А.Е. Постников, Н.А. Щеголева). Как правило, проблематика, изучаемая в данной плоскости, находит отражение в отдельных статьях в научных журналах и юридической прессе, либо в рамках параграфа или главы крупного исследования, посвященного более широкой теме.

Блок исторических исследований представлен историко-правовыми и историко-политическими работами. Ход региональных избирательных кампаний 1990–2000-х гг. отражен в монографиях и диссертациях Л.В. Буяновой, И.А. Войташа, Н.И. Воробьева, И.С. Кучанова, В.Г. Ларионова, Е.А. Осташовой, А.А. Собянина, Б.Е. Черотайкина, Е.Н. Шуяковой. Данные труды повествуют о ходе выборов и дают оценку действовавшему (и, в основном, только формируемому) законодательству субъектов РФ, но, к сожалению, в них совершенно не затрагивается современная практика проведения выборов.

Проблемы региональных электоральных процессов также не обошли вниманием политологи и социологи, хотя преимущественная часть публикаций основана на материалах 1990-х – начала 2000-х гг. Современные политологические изыскания значительно уступают трудам предшественников как по количеству изданий, так по глубине и масштабу исследований. Особенно следует отметить обобщающие работы Я.Г. Ашихминой, А.Б. Бояровой, П.В. Панова, Н.В. Петрова и Р.Ф. Туровского. Некоторые аспекты темы были исследованы А.В. Бодровым, В.Я. Гельманом, Д.Ю. Дубенковым, В.Н. Ивановым, В.Г. Казаковым,

И.С. Палитаем, Е.В. Поповой, М.И. Росенко, С.В. Серовым, А.В. Скиперских и другими авторами.

Немногочисленные публикации зарубежных специалистов по вопросам губернаторских выборов, в частности, Дж.П. Гуда (J.P. Goode), М.Э. Макфола (M.A. McFaul), К. Мацузато (K. Matsuzato), Р.У. Орттунга (R.W. Orttung), П.Б. Реддуэя (P.B. Reddaway), С. Л. Солника (S.L. Solnick) также посвящены политической аналитике и возрастающей субъектности регионов. В силу объективных причин с середины 2000-х гг. интерес иностранных политологов к субфедеральным электоральным процессам существенно снизился, что сказалось на публикационной активности. Сегодня изучением данной темы (как правило, в контексте эволюции российского политического режима) занимаются М. Бадер (M. Bader), Х. Блаккисруд (H. Blakkisrud), Б.Дж. Мораски (B.J. Moraski), Дж.К. Мозес (J.C. Moses).

На полный охват темы претендуют междисциплинарные работы В.В. Иванова «Глава субъекта Российской Федерации: историческое, юридическое и политическое исследование (история губернаторов)»¹ и А.В. Кынева «Губернаторы в России: между выборами и назначениями»². Однако эти публикации касаются большого спектра вопросов в рамках исследуемого института, и порядок замещения должности главы субъекта РФ является одной из центральных, но далеко не единственной рассматриваемой проблемой.

В диссертациях юридической направленности, защищенных после 2012 г., порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ изучался в трех контекстах, указанных выше: федеративные отношения и система органов публичной власти субъекта РФ (М.Г. Мирзоев), институт высшего должностного лица субъекта РФ (З.Т. Полатов, И.О. Урусова), избирательное право и процесс (А.О. Филатова)³. Отдельно следует назвать кандидатскую диссертацию

¹ См.: Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов): в 2-х томах. М.: Издание книг ком, 2020. Т. 1. Кн. 1. – 600 с. Кн. 2. – 640 с.

² См.: Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. 1030 с.

³ См.: Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в си-

Ю.И. Серковой, которая является наиболее новой и нетривиальной работой. В исследовании пусть и достаточно лаконично (в силу более широкой темы работы), но емко охарактеризовано современное состояние законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ¹.

Приведенный обзор показывает, что, несмотря на большое внимание со стороны исследовательского сообщества, рассматриваемая тема остается изученной фрагментарно, современная правоприменительная практика слабо обобщена, а крупные монографические труды, раскрывающие столь сложную, фундаментальную проблему организации публичной власти на субфедеральном уровне, на настоящий день отсутствуют. Указанные обстоятельства подтверждают актуальность и своевременность данного диссертационного исследования.

Объектом настоящего исследования выступает комплекс общественных отношений, возникающих в сфере конституционно-правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Предмет исследования составляют нормы российского законодательства, регламентирующие порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, практика их применения, накопленные теоретические знания в исследуемой области.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в выявлении основных черт сложившейся конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, особенностей ее реализации, разработке предложений по оптимизации и совершенствованию этой модели.

стеме федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2017. 219 с.; Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. 195 с.; Урусова И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2014. 231 с.; Филатова А.О. Содержание и судебная защита конституционного права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2018. 143 с.

¹ См.: Серкова Ю.И. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и губернаторов штатов Соединенных Штатов Америки: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Екатеринбург, 2022. 275 с.

Цель исследования обусловила постановку следующих задач:

- 1) установить место высшего должностного лица субъекта РФ в единой системе публичной власти РФ;
- 2) дать характеристику основным этапам формирования законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, определить тенденции развития конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ;
- 3) представить базовые модели замещения должности главы субъекта федерации в зарубежных государствах, дать оценку возможности использования иностранного опыта в российских конституционно-правовых реалиях;
- 4) раскрыть основные черты, присущие избранию высшего должностного лица субъекта РФ гражданами, обладающими активным избирательным правом, как способу замещения этой должности;
- 5) раскрыть основные черты, присущие избранию высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа субъекта РФ как способу замещения этой должности;
- 6) раскрыть специфические черты временного замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ;
- 7) разработать рекомендации по совершенствованию законодательства РФ о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Методологическая основа исследования. При исследовании применялись следующие методы, обусловленные многообразием факторов, влияющих на порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ:

- 1) общенаучные методы исследования (логического анализа и синтеза, дедукции и индукции, абстрагирования и конкретизации, аналогии);
- 2) частные методы общественных наук (компаративный, исторический, системно-структурный, статистический, социологический (в части анализа отчетов, обзоров, судебной практики), контент-анализа документов и публикаций);
- 3) специальные методы исследования правовых явлений (формально-юридический, толкования правовых норм, технико-юридический, сравнительно-

правовой, государственного и правового моделирования).

Настоящее исследование базируется на комплексном и системном подходах, которые позволяют установить основные тенденции развития конституционно-правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ и его практической реализации. В диссертации используются современные научные концепции федерализма, демократии, выборности и сменяемости власти, признания народа единственным источником власти в государстве.

Теоретическую основу исследования образуют труды ведущих отечественных ученых в области конституционного права, раскрывающие проблемы организации публичной власти в субъектах РФ, избирательного процесса, федеративных отношений и др. В силу особенностей темы исследования также привлекались отдельные работы политологов, исследующих региональные электоральные процессы.

Нормативно-правовая основа исследования включает Конституцию РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях» и др., указы Президента РФ, конституционное (уставное) и избирательное законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты избирательных комиссий. При подготовке страноведческого обзора использовались зарубежные законодательные акты, в т.ч. впервые переведенные на русский язык автором.

Эмпирическую основу исследования составили:

- материалы 167 избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ, состоявшихся в 2012–2022 гг. (75 субъектов РФ);
- результаты 24 голосований депутатов законодательных органах субъектов РФ по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ, предложенным Президентом РФ, за период 2013–2022 гг. (11 субъектов РФ);
- указы Президентом РФ о назначении временно исполняющих обязанности

высших должностных лиц субъектов РФ за период 2012–2023 гг. (144 документа);

– официальные документы избирательных комиссий, регламентирующие организационно-правовые аспекты проведения выборов высших должностных лиц субъектов РФ (Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии 75 субъектов РФ);

– статистические данные Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов РФ за период 2012–2022 гг.;

– обзоры судебной практики по избирательным спорам, подготовленные Верховным Судом РФ;

– практика Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ по делам об оспаривании решений, принятых избирательными комиссиями субъектов РФ;

– послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

– проекты федеральных законов по вопросам совершенствования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ;

– информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы и документы органов государственной власти и экспертных организаций;

– материалы официальных информационных ресурсов органов, входящих в единую систему публичной власти, в сети «Интернет».

Научная новизна работы обусловлена тем, что она представляет собой комплексное, системное исследование конституционно-правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, результаты которого включают совокупность научно обоснованных теоретических положений о закономерностях организации публичной власти в целом и формирования институтов исполнительной власти в субъектах федерации в частности.

В детализированном виде научная новизна диссертации характеризуется следующими научными результатами:

– предложено авторское понимание категорий «порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ» и «способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ», представляющее ценность для конституционно-правовой теории и практики;

– исследовано место высшего должностного лица субъекта РФ в единой системе публичной власти и установлены факторы, влияющие на определение порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ;

– представлена развернутая характеристика генезиса и основных стадий развития законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, раскрывающая противоречия между тенденциями централизации и децентрализации в организации публичной власти в России;

– выявлены общие и особенные черты базовых моделей замещения должности глав субъектов федераций в зарубежных государствах, обоснована целесообразность использования отдельных из этих черт при формировании системы органов исполнительной власти в субъектах РФ;

– выделены и исследованы основные параметры и особенности основного (прямые выборы) и альтернативных (избрание депутатами законодательного органа субъекта РФ, временное исполнение обязанностей) способов замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ;

– введен в научный оборот большой объем правоприменительных материалов (об итогах прямых выборов, о результатах голосований депутатов законодательных органов субъектов РФ по избранию глав субъектов РФ, о назначении временно исполняющих обязанности высших должностных лиц субъектов РФ), демонстрирующих тенденции развития конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ на современном этапе;

– дана аргументированная оценка соответствия действующего порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ конституционным принципам федерализма и народовластия, на основе которой выявлен спектр проблем, сформировавшихся в данной сфере конституционно-правового регулирования;

– сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию федерального законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, в т.ч. разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

(по вопросам совершенствования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)» (приложение 5).

Сформулированные выводы обобщающего характера нашли отражение в положениях, выносимых на защиту:

1. Предлагаются авторские определения следующих научных категорий:

1) *способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ* – упорядоченная последовательность публично-правовых действий, по результатам осуществления которых гражданин приобретает статус высшего должностного лица субъекта РФ;

2) *порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ* – юридическое понятие, включающее основные характеристики способа замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ: его процессуальную реализацию, процессуальные сроки, требования, предъявляемые к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта РФ, органы и должностные лица, обеспечивающие замещение должности высшего должностного лица субъекта РФ.

2. Определено, что высшее должностное лицо субъекта РФ, замещая одновременно федеральную государственную должность и государственную должность субъекта РФ, сочетает федеральные (непосредственная подчиненность Президенту РФ, инкорпорация в единую систему исполнительной власти, вовлеченность в выработку общегосударственных решений) и субфедеральные (исполнение функций руководителя исполнительной власти субъекта РФ, представительских функций, активное влияние на правотворческую деятельность в субъекте РФ) компоненты правового статуса. Такое положение в системе публичной власти делает главу субъекта РФ институтом, обеспечивающим сочетание интересов разных уровней власти, и, в связи с этим – осуществляющим координацию деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. В совокупности данные обстоятельства требуют установления такого порядка замещения этой должности, который позволит в равной степени учесть интересы как федерального центра, так и субъекта РФ и проживающих на его территории граждан.

3. Предлагается авторская периодизация правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ:

1) 1991–1995 гг. – назначение Президентом РФ, в т.ч. по согласованию с краевым, областным советом народных депутатов или по представлению Председателя Правительства РФ (при законодательном признании возможности прямых выборов);

2) 1995–2005 гг. – прямые выборы;

3) 2005–2009 гг. – наделение полномочиями законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ из кандидатур, предложенных полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и согласованными с Руководителем Администрации Президента РФ;

4) 2009–2012 гг. – наделение полномочиями законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ из кандидатур, предложенных политической партией, обладающей большинством депутатских мандатов в законодательном органе субъекта РФ;

5) 2012–2013 гг. – прямые выборы;

6) с 2013 г. – комбинированная модель (прямые выборы и избрание депутатами законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ из числа кандидатов, предложенных политическими партиями, представленными в Государственной Думе и законодательном органе субъекта РФ).

Представленная авторская периодизация демонстрирует, что изменения законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ связаны с эволюцией федеративных отношений в постсоветской России, поиском баланса в процессе децентрализации и рецентрализации власти. Оформившийся в 2012–2015 гг. комбинированный порядок замещения этой должности является компромиссом между приверженцами и противниками прямых выборов глав субъектов РФ, между сторонниками как «сильного» федерального центра, так и обладающих широкой самостоятельностью субъектов РФ.

4. Особенности порядка замещения должности глав субъектов в зарубежных федеративных государствах обусловлены спецификой организации конкретных федераций, историко-политическими традициями, действующими формами правления,

политическими режимами, а также косвенно – географическими, социально-экономическими, этническими, культурно-религиозными факторами. Доказано, что вне зависимости от используемой модели замещения должности органы исполнительной власти субъектов федерации обладают формальной самостоятельностью по отношению к федеральному центру. В тех случаях, когда главы субъектов федерации избираются населением или парламентом, они относительно самостоятельны, могут рассчитывать на поддержку как граждан, так и их выборных представителей. Правомочия же назначенного федерацией главы субъекта федерации сильно ограничены: его управленческие инициативы уравниваются деятельностью неподотчетной ему исполнительной власти субъекта, формируемой региональным парламентским большинством. Зарубежный опыт должен разумно учитываться при совершенствовании российского законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ: его анализ свидетельствует о предпочтительности в условиях российского федеративного устройства децентрализованных способов замещения данной должности, что не исключает контроля федеральной власти за их реализацией.

5. Выявлено, что используемый в большинстве субъектов РФ способ замещения должности, при котором высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами, обладает следующими характеристиками:

а) использование мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства, предполагающей возможность повторного голосования (в т.ч. по единственной кандидатуре в случае выбытия других кандидатов);

б) наличие юридических качеств:

– всеобщность (к процедуре избрания высшего должностного лица привлекаются все граждане, обладающие активным избирательным правом и зарегистрированные на территории субъекта РФ в качестве избирателей);

– непосредственность (граждане избирают высшее должностное лицо субъекта РФ из числа лиц, получивших статус кандидата в установленном порядке);

– добровольность (участие граждан в выборах высшего должностного лица субъекта РФ является правом; при этом число избирателей в относительном или

абсолютном выражении, обязательное для легитимации процедуры, законом не определено).

6. Аргументировано, что одним из недостатков правового регулирования прямых выборов главы субъекта РФ являются основания предоставления пассивного избирательного права, а также предусмотренные им процедуры выдвижения и регистрации кандидатов. Условия участия в избирательной кампании объективно создают ситуацию, при которой статус кандидата может приобрести лишь ограниченный круг лиц, представляющих крупные политические партии и обладающих поддержкой федерального центра. Следствием этого становится низкая конкуренция в ходе избирательной кампании, невысокая явка избирателей, длительная неменяемость власти. Для преодоления сложившейся проблемы предлагается:

– на уровне федерального законодательства предусмотреть возможность самовыдвижения кандидатов на выборах высшего должностного лица во всех субъектах РФ;

– снизить процент подписей выборных должностных лиц местного самоуправления, необходимых для поддержки выдвижения кандидата; привести его в соответствие с требованиями по числу подписей избирателей, предъявляемых к кандидату, выдвигаемому в порядке самовыдвижения;

– закрепить право субъекта РФ самостоятельно устанавливать число сроков, в течение которых гражданин может замещать должность высшего должностного лица субъекта РФ.

7. Установлено, что способ замещения должности, при котором высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ, обладает следующими характеристиками:

а) альтернативность (субъекты РФ используют данный порядок замещения должности по собственному усмотрению, закрепив его в своих конституциях (уставах) в качестве альтернативы основному варианту – прямым выборам);

б) участие в процедуре отбора кандидатов Президента РФ, а в случае с автономными округами, входящими в состав областей, – Президента РФ и высших должностных лиц данных областей;

в) использование анонимного или именованного рейтингового голосования абсо-

лютым большинством от общего числа депутатов законодательного органа субъекта РФ;

г) наличие юридических качеств:

– не прямой (многоступенчатый) порядок (избранию высшего должностного лица субъекта РФ предшествует несколько этапов, на каждом из которых происходит постепенное сокращение числа претендентов);

– косвенный (опосредованный) характер (граждане принимают решение об избрании главы субъекта РФ не самостоятельно, а через органы публичной власти, сформированные ранее по результатам их волеизъявления).

8. На настоящий момент не установлен перечень оснований, в связи с которыми региональный законодатель может отказаться от прямых выборов в пользу избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта РФ, тем самым за субъектом РФ оставлена возможность произвольного выбора. Сложившаяся практика показывает, что данный способ замещения должности используется в интересах поддержания политической стабильности в регионах, обладающих сложным национальным составом, историческими и территориальными особенностями, особым хозяйственно-ресурсным значением для Федерации.

9. Установлено, что условия временного замещения должности главы субъекта РФ, позволяющие Президенту РФ производить кадровые назначения без учета мнения самого субъекта РФ, дает федеральному центру возможность осуществлять ротацию губернаторского корпуса в регионах за счет лиц, ранее не связанных с конкретным регионом.

В целях устранения избыточных полномочий федеральных органов государственной власти по подбору кандидатов на должность главы субъекта РФ, а равно – в интересах укрепления принципов народовластия и стимулирования политической активности в регионах предлагается:

– осуществить поэтапный переход к прямым выборам высших должностных лиц во всех субъектах РФ;

– установить ценз оседлости – требование к кандидатам на должность главы субъекта РФ о непрерывном проживании на территории соответствующего реги-

она в течение 5 лет, предшествующих выдвижению, или 20 лет совокупно, предусмотрев исключения для отдельных категорий граждан, осуществляющих полномочия общегосударственного значения;

– изменить условия временного замещения должности главы субъекта РФ: установить, что при досрочном прекращении полномочий по причине смерти или отставки пост высшего должностного лица субъекта РФ временно замещает руководитель высшего исполнительного органа данного субъекта РФ, а в случае его отсутствия – первый заместитель главы субъекта РФ.

Теоретическая и практическая значимость. Автором установлен ряд проблем, сложившихся в сфере конституционно-правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, и предложены пути их решения. Сформулированные выводы могут представлять ценность для последующих конституционно-правовых исследований, посвященных вопросам организации публичной власти в России, федеративного устройства, избирательного права и процесса, установления предметов ведения и разграничения полномочий в системе исполнительной власти, а также смежных общественных наук (политической регионалистики и социологии, новейшей отечественной истории).

Сформулированные в диссертации предложения по совершенствованию федерального законодательства (изменения и дополнения ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст.ст. 20, 22, 27, 28 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») направлены на восполнение пробелов, устранение обнаруженных правовых неопределенностей и противоречий. Концептуально проект поправок ориентирован на защиту начал народовластия и федерализма, стимулирование региональной политической инициативности, формирование правовой и электоральной культуры граждан.

Научно-методические рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут

использоваться в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления и избирательных комиссий, в судебной и адвокатской практике, в деятельности политических партий и общественных организаций. Материалы диссертации могут использоваться в научно-педагогической и просветительной деятельности (при разработке лекций, семинаров и коллоквиумов по конституционному и избирательному праву, написании научных статей и исследовательских проектов, посвященных государственно-правовой проблематике, подготовке публичных выступлений на общественно-политические темы).

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение и рекомендована к защите на заседаниях кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет».

Выносимые на защиту положения докладывались на международных, всероссийских и региональных научных мероприятиях, к числу которых относятся Международная научно-практическая конференция «Гражданин. Выборы. Власть» (Пятигорск, 23–26 октября 2019 г.), Международный молодежный научный форум «Ломоносов» (Москва, 10–27 ноября 2020 г., 12–23 апреля 2021 г., 11–22 апреля 2022 г.), Международный молодежный форум «Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре» (Белгород, 2 октября 2020 г.), Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, 23–26 ноября 2021 г.), Международная научно-практическая конференция «Национальные проекты в системе приоритетов развития российской экономики: социальные, правовые и духовные аспекты» (Липецк, 28–29 мая 2020 г.), Международная научно-практическая конференция «Цифровые трансформации в развитии экономики и общества» (Липецк, 22 апреля 2021 г.), Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (Елец, 10 сентября 2021 г.), Международная научно-практическая конференция «VII Семеновские чтения: наследие П.П. Семенова-Тян-Шанского и современная наука» (Липецк, 20–21 мая 2022 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы развития правовой системы России: история

и современность» (Тула, 6–7 июня 2020 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Мир, общество, экономика, человек: смена парадигм» (Липецк, 18 апреля 2023 г.), Межрегиональный круглый стол «Конституционные ценности российской государственности» (Елец, 6 декабря 2018 г.), Межрегиональная научная конференция «Современные тенденции развития юриспруденции, экономики и управления» (Елец, 18 апреля 2019 г.), Областной профильный семинар «Школа молодых ученых по проблемам гуманитарных наук» (Елец, 7 июня 2019 г., 4 июня 2020 г., 3 июня 2021 г.).

Результаты исследования отражены в 7 научных статьях, опубликованных в журналах из перечня ВАК при Минобрнауки России, научной статье в журнале, размещенном на международной наукометрической платформе «Сеть науки» (Web of Science), монографии, 17 научных работах в других изданиях, входящих в национальную библиографическую базу данных «Российский индекс научного цитирования». Получено 4 свидетельства о государственной регистрации объектов интеллектуальной собственности, содержание которых приведено в приложениях 1–4.

В период подготовки диссертации автором был успешно реализован научный проект «Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в контексте федеративных отношений», признанный победителем грантового конкурса на лучшие научные проекты фундаментальных исследований в сфере общественно-политических наук, реализуемые молодыми учеными, проводимого совместно Российским фондом фундаментальных исследований и Экспертным институтом социальных исследований в 2021 г.

Материалы данной диссертации используются автором в образовательном процессе ФГБОУ ВО «Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского» при разработке рабочих программ и учебно-методических комплексов, подготовке и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Конституционное право России» и «Избирательное право».

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа включает введение, три главы, подразделенные на восемь параграфов, заключение, список литературы и пять приложений.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти

Федерализация России, произошедшая три десятилетия назад, многократно увеличила значение регионов в управленческих, правовых и политических процессах. В силу сложившейся традиции российской государственности, которой свойственны высокая персонализация власти и излишняя роль личностного фактора, обеспечение представительства интересов субъектов РФ на общенациональном уровне оказалось возложено на высших должностных лиц. Настоящее обстоятельство актуализировало проблему работы с губернаторским корпусом, которая оказалась особенно острой в контексте отношений федерации и регионов, распределения полномочий между уровнями власти, становления политической субъектности республик, автономий, краев, областей и городов федерального значения.

Следует согласиться с мнением И.А. Старостиной, что сегодня «федеративная природа российской государственности обеспечивала довольно гибкий подход» к организации государственной власти в регионах, создала условия «для формирования в субъектах Федерации эффективных систем сдержек и противовесов и механизмов разделения властей»¹. Однако как в научной среде, так и среди практиков продолжает оставаться дискуссионным вопрос о правовой сущности института высшего должностного лица субъекта РФ, – является ли он обособленным институтом исполнительной власти и лидером региона как с политической, так и юридической точки зрения, либо напрямую подчиненным Президенту РФ сегментом в общероссийской административной вертикали. Конституционная реформа и ее основное направление – построение единой системы публичной власти в субъектах РФ – непосредственно затронули эти вопросы.

¹ Современные проблемы организации публичной власти: Коллективная монография / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 194.

Отечественный опыт государственного строительства включает несколько вариантов конституционно-правового обеспечения института глав субъектов федерации. В первых конституционных актах Советской России на институты субъекта федеральной исполнительной власти обращалось недостаточно внимания, изменения произошли в основных законах (конституциях) РСФСР 1937 и 1978 гг. Сложное национально-территориальное устройство и особенности федеративной системы заставляли законодателя дифференцировать исполнительную власть в автономных республиках (*de jure* считавшихся субъектами федерации) и других территориальных образованиях. В первом случае она была представлена советами министров автономных республик, во втором – исполнительными комитетами местных советов депутатов трудящихся (с 1978 г. – советов народных депутатов). Важно отметить, что, несмотря на упоминание в конституционном тексте руководителей исполнительной власти (председателей советов министров, исполнительных комитетов), их статус не раскрывался и инкорпорировался в правовую характеристику органов управления, ими возглавляемых¹.

Радикальные преобразования рубежа 1980–1990-х гг. заложили базовые установки системы исполнительной власти в субъектах РФ, в общих чертах сохранившиеся до сегодняшнего дня. Редакция Конституции РСФСР 1992 г. по-прежнему различала организацию публичного управления в республиках и других регионах. Так, ст. 132.1 устанавливался институт главы исполнительной власти (президента) республики в составе Российской Федерации – высшего должностного лица субъекта РФ, гаранта прав и свобод личности, соблюдения федерального и регионального законодательства. Отдельно в ст. 132.2 подчеркивалось наделение полномочиями главы республики по результатам выборов, определение порядка проведения которых делегировалось субъектам РФ. Иначе Основной закон России представлял положение руководителей других регионов: в главе

¹ См. подр.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утв. Чрезвычайным XVII Всероссийским Съездом Советов 21 января 1937 г. (утратила силу) // Собр. узаконений РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11; Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

16.2, посвященной краевой (областной и т.п.) исполнительной власти, глава администрации субъекта РФ лишь однократно фигурировал в ст. 136.5, определяющей его руководящую роль на основе принципа единоначалия¹. Полномочия и порядок формирования администрации субъекта РФ бланкетная норма ч. 2 ст. 136.5 передавала в компетенцию федерального центра. Такое соотношение корреспондировало сложившейся обстановке в государстве: республики, выступавшие флагманами процесса федерализации 1990-х гг. обладали большей юридической и политической автономией, а контроль федеральных властей над главами администраций субъектов РФ мог различаться в зависимости от региона.

Существовавшую двойственность устранила действующая Конституция РФ 1993 г., выведя рассматриваемый институт из непосредственного конституционного регулирования. Такой подход отвечал объективным обстоятельствам, поскольку общая федеральная модель главы исполнительной власти субъекта РФ находилась на стадии формирования и регулировалась в рамках президентского указного права. Конституционный законодатель не стремился специально регламентировать организацию системы государственной власти субъектов РФ. Положение ч. 1 ст. 77 Конституции РФ признавало самостоятельность регионов в данном процессе, которая ограничивалась соблюдением основ конституционного строя и общих принципов организации органов государственной власти. Раскрывая специфику исполнительной власти субъектов РФ, ч. 2 ст. 77 заявляла о функционировании в Российской Федерации единой системы исполнительной власти². Заявленный подход обеспечивал серьезную децентрализацию власти, но упоминание в конституционном тексте представительных и исполнительных государственных органов субъектов РФ без обозначения их институциональных особенностей передавало в сферу федерального законодательства ключевые вопросы

¹ Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 20. Ст. 1084.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 2020. 4 июля.

правового регулирования. Это позволяло центру без значительных препятствий не только корректировать региональную систему органов государственной власти, но и менять порядок ее формирования: так, откладывание прямых выборов высших должностных лиц в 1990-х гг., их отмена в 2004 г. и возобновление в 2012 г. в значительной степени оказались возможны благодаря отсутствию четко определенных Конституцией РФ процедур.

Конструкция субфедеральной исполнительной власти стала приобретать итоговые очертания лишь с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Говоря об институте главы субъекта РФ, абз. 2 ст. 2 Федерального закона предоставил региональному законодателю право учредить помимо должности руководителя высшего коллегиального органа исполнительной власти должность *высшего должностного лица субъекта РФ*, чем, в частности, объяснялось составное название главного поста региона. По мнению Р.Р. Кильметовой, концепция Федерального закона предполагала наделить высшее должностное лицо субъекта РФ исключительно «координационно-арбитражными функциями», которые могли бы обеспечить координированность действий исполнительной власти и других региональных государственных органов². Однако последующая практика показала абсолютно обратную ситуацию: по меткому замечанию А.А. Степановой, «несмотря на очевидную диспозитивность нормы, в реальности сложно представить себе, что какой-либо субъект не учредит такую должность»³. Кроме того, гипотеза М.Н. Шувалова, что должности высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти нельзя счи-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 48.

³ Степанова А.А. Заметки о высшем должностном лице субъекта федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 31.

тать тождественными ни по содержанию, ни по объему полномочий¹, также оказалась опровергнутой временем – созданная с течением времени во всех субъектах РФ должность высшего должностного лица во многих случаях объединила в себе как полномочия главы региона, так и руководителя субфедеральной исполнительной власти.

Эти несовершенства конституционной конструкции региональной системы органов государственной власти и правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ неоднократно поднимались юристами. В частности, еще в 2004 г. А.Н. Кайль в своем диссертационном исследовании писал, что статус высшего должностного лица субъекта РФ «не имеет достаточно четкого законодательного закрепления» и «не раскрывает всей специфики данного института и требует дальнейшего осмысления»². С ним соглашался А.Н. Мещеряков, который, выступая с критикой федерального законодательства, призывал использовать термин «глава субъекта РФ» в значении «выборное высшее должностное лицо субъекта РФ» и отказаться от действующего двуединого наименования³. Об оптимизации исследуемого института говорил З.Т. Полатов, видевший необходимость принятия Федерального закона «О принципах организации должности высшего должностного лица субъекта РФ». В данном нормативном правовом акте предполагалось установить унифицированное понятие «высшее должностное лицо субъекта РФ», изложить цели и принципы деятельности, полномочия, закрепить основы взаимоотношений с субфедеральными органами государственной власти для эффективного управления делами региона⁴. Со схожим предложением выступила И.О. Урусова, которая считала важным уточнить конституционно-правовой статус и субъектов РФ, и их руководителей, и принципы взаимоотношений феде-

¹ Шувалов М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2009. С. 27.

² Кайль А.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта федерации в системе органов власти (на примере края, области): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004. С. 8–9.

³ Мещеряков А.Н. Правовой статус главы субъекта России: единая федеральная модель: Монография. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006. С. 95–96.

⁴ Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. С. 7.

рального центра и периферии. Признавая важность «определения конституционно-правовых основ функционирования высших должностных лиц субъектов РФ», она предложила их закрепить в тексте федерального конституционного закона¹.

Не меньшие вопросы вызывало и положение высшего должностного лица субъекта РФ в системе государственной власти, которое можно трактовать как двойственное. Являясь институтом государственной власти субъекта РФ, он в силу требования ч. 2 ст. 77 Конституции РФ входит в общедоказательную вертикаль исполнительной власти. Можно согласиться с А.Н. Мещеряковым, что содержание данной нормы вполне может истолковываться и как подчиненность руководителей исполнительной власти субъектов РФ федеральной исполнительной власти². При этом истинность этого утверждения подтвердилась в ходе конституционного развития России: главы субъектов РФ, обладавшие на пике своего могущества большим объемом полномочий и весьма заметной политико-правовой обособленностью, к середине 2000-х – началу 2010-х гг. оказались в прямой подчиненности Президенту РФ³. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П и ряде последующих решений подчеркивалось, что высшие должностные лица субъектов РФ находятся с главой государства в «отношениях субординации», которые напрямую происходят из отдельных положений Конституции РФ в интересах «согласованного функционирования всех органов государственной власти»⁴.

Безусловно, 2020 г. стал новой точкой отсчета в развитии отечественного конституционного строя. Не изменив базовых государственных основ, масштабная реформа переосмыслила без малого тридцатилетний путь конституционного

¹ Урсова И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2014. С. 5, 12.

² Мещеряков А.Н. Правовой статус главы субъекта России... С. 11.

³ Виноградова П.А. Законодательные требования к порядку выборов глав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов законодательными (представительными) органами власти // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 727.

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

развития Российской Федерации и заложила новые векторы совершенствования публичного законодательства. Одно из центральных направлений конституционной реформы, – формирование единой системы публичной власти, – существенным образом способствует пересмотру организации и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления. Реформа публичной власти еще не доведена до логического завершения, а, следовательно, только ожидает своего научного осмысления. Однако уже сегодня проступают контуры будущей системы государственных органов.

Президент РФ, внося поправки к Конституции РФ, превзошел рекомендации научного сообщества и пошел по пути конституционализации института высшего должностного лица субъекта РФ. Однако инициатива главы государства имела не реформаторскую, а констатирующую направленность – новая ч. 3 ст. 77 Конституции РФ не содержит принципиально новых положений, а лишь реципирует уже действовавшие нормы федерального законодательства. Однако предлагаемое дополнение неполное, поскольку охватывает только часть правового статуса рассматриваемых должностных лиц. А оговорка, приведенная в последнем предложении, позволяет федеральному законодателю беспрепятственно корректировать (причем, весьма существенно) правовое положение руководителей регионов.

Поправка, инициированная В.В. Путиным, дополнила ст. 77 Конституции РФ 3-ей частью, уточняющей статус руководителя субъекта РФ. Однако вопреки содержанию аналогичных конституционных норм, закрепляющих правовое положение иных должностных лиц, настоящая новелла ввела исключительно ограничения и запреты для глав российских регионов. Подчеркивается, что настоящий перечень требований не является исчерпывающим, и конституционные положения могут дополняться нормами федерального закона¹. Конституционная новелла видится разумной и обоснованной, однако детальная регламентация рас-

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

сма­три­вае­мо­го ин­сти­ту­та вла­сти при­ведет к избы­точ­но­му уве­личению объе­ма и ка­зу­иза­ции кон­сти­ту­ци­он­но­го тек­ста, от­кроет пер­спек­ти­вы даль­ней­ше­го рас­ши­рения ст. 77 Кон­сти­ту­ции РФ за счет кон­сти­ту­ци­она­ли­за­ции дру­гих ре­ги­ональ­ных ин­сти­ту­тов¹.

Сле­дует за­метить, что еще за­дол­го до рас­сма­три­вае­мой кон­сти­ту­ци­он­ной ре­фор­мы по­ня­тие «пу­бли­чная вла­сть» ак­тив­но при­ме­нялось в на­уч­ной ли­те­ра­ту­ре, в част­но­сти, среди юри­стов оно ис­поль­зо­ва­лось для обо­зна­че­ния офи­ци­аль­ной си­лы, осу­ществ­ляю­щей управ­ле­ние де­ла­ми об­щес­тва, и не­ред­ко вы­сту­па­ло более ком­пакт­ным эк­ви­ва­лен­том по­ня­тию «го­су­дар­ствен­ная вла­сть и мест­ное са­мо­управ­ле­ние». Но, по за­ме­ча­нию Ю.Н. Ста­ри­ло­ва, упо­ми­на­ние «рядово­го по­ли­ти­ко-юри­дичес­кого тер­ми­на» в тек­сте за­ко­на о кон­сти­ту­ци­он­ной по­прав­ке по­вы­си­ло его «зна­чи­мость и воз­дей­ствие на даль­ней­шее раз­ви­тие за­ко­но­датель­ства»². Од­на­ко от­сут­ствие в тек­сте За­ко­на РФ о по­прав­ке к Кон­сти­ту­ции РФ от 14 мар­та 2020 г. № 1-ФКЗ «О со­вер­шен­ст­во­ва­нии ре­гу­ли­ро­ва­ния от­дель­ных во­просов ор­га­ни­за­ции и функ­ци­о­ни­ро­ва­ния пу­бли­чной вла­сти» ис­чер­пы­ва­юще­го легаль­ного опре­де­ле­ния ука­зан­но­го по­ня­тия соз­да­вало не­ко­то­рую неопре­де­лен­ность для по­ни­ма­ния про­грам­мы даль­ней­шей ре­фор­мы.

Кон­сти­ту­ци­он­ный Суд РФ, да­вая оцен­ку не всту­пив­ше­му в си­лу за­ко­ну о по­прав­ке, пред­ло­жил рас­сма­три­вать ка­те­го­рию «еди­ная си­сте­ма пу­бли­чной вла­сти» как про­из­вод­ную от та­ких по­ня­тий, как «го­су­дар­ство» и «го­су­дар­ствен­ность», как су­ве­рен­ную вла­сть по­ли­ти­чес­ко­го со­ю­за мно­го­на­ци­ональ­но­го рос­сий­ско­го на­ро­да в лю­бых фор­мах, пред­ус­мот­рен­ных Ос­нов­ным за­ко­ном Рос­сии³. Та­

¹ Мар­ков Р.С. Кон­сти­ту­ци­она­ли­за­ция ин­сти­ту­та выс­ше­го долж­но­ст­но­го лица (ру­ко­водителя выс­ше­го ис­пол­ни­тель­но­го ор­га­на го­су­дар­ствен­ной вла­сти) субъ­ек­та РФ // На­ци­ональ­ные про­ек­ты в си­сте­ме при­ори­тетов раз­ви­тия рос­сий­ской эконо­ми­ки: со­ци­аль­ные, пра­вовые и ду­хов­ные аспек­ты: Мат-лы Ме­жду­нар. на­уч.-практ. кон­ф. Елец: ЕГУ им. И.А. Бу­нина, 2020. С. 71.

² Ста­ри­лов Ю.Н. Го­су­дар­ствен­ное управ­ле­ние в си­сте­ме еди­ной пу­бли­чной вла­сти: терми­но­ло­гичес­кий итог кон­сти­ту­ци­он­ной ре­фор­мы // Вест­ник Во­рон­еж­ско­го го­су­дар­ствен­но­го уни­вер­си­те­та. Се­рия: Пра­во. 2020. № 1. С. 20–21.

³ О со­от­вет­ствии по­ло­же­ниям глав 1, 2 и 9 Кон­сти­ту­ции Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции не всту­пив­ших в си­лу по­ло­же­ний За­ко­на Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции о по­прав­ке к Кон­сти­ту­ции Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции «О со­вер­шен­ст­во­ва­нии ре­гу­ли­ро­ва­ния от­дель­ных во­просов ор­га­ни­за­ции и функ­ци­о­ни­ро­ва­ния пу­бли­чной вла­сти», а так­же о со­от­вет­ствии Кон­сти­ту­ции Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции по­ря­дка всту­пле­ния в си­лу ста­тьи 1 дан­но­го За­ко­на в свя­зи с за­про­сом Пре­зи­дента Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции: за­к­лю­че­ние Кон­сти­ту­ци­он­но­го Су­да Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции от 16 мар­та 2020 г. № 1-3 //

кой взгляд позволяет включить в рассматриваемую систему как государственную власть, отправляемую на федеральном и субфедеральном уровнях, так и выведенное из нее местное самоуправление. Следуя данной логике, законодатель дал официальное истолкование понятию в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: характеристика единой системы публичной власти как совокупности всех органов государственной власти и местного самоуправления дополнилась принципами согласованного функционирования и взаимодействия, а также целями обеспечения прав и свобод человека и гражданина и содействия социально-экономическому развитию России¹.

Рождение нового конституционного принципа вызвало неоднозначные оценки научного сообщества. Так, Г.Н. Чеботарев пишет, что реализация принципа единой системы публичной власти способствует более тесному сотрудничеству и кооперации различных властных органов, а не их соподчинению, и будет требовать более детального разграничения публичных функций как по уровням, так и по видам власти². А.Ф. Малый считает, что объединение всех уровней и видов власти в единую систему не подразумевает «субординационных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления»³. Совершенно иначе ситуацию видит О.Г. Румянцев: формирование единой системы публичной власти видится как система верховного единовластия, распространение президентской власти по вертикали и горизонтали управления, соподчинение не только уровней власти, но и видов власти, фактической нейтрализацией принципа разделения властей, сокращение «пространства для состязательного совместного диалога»⁴. В свою очередь А.Н. Медушевский отождествляет поня-

Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

² Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 13.

³ Малый А.Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 11.

⁴ Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки.

тия «единая система публичной власти» и «конституционная диктатура», интерпретируя ее как «неограниченную власть одного института или лица с помощью формально принятых конституционных методов»¹.

Вместе с тем в дискуссии о сущности единой системы публичной власти исследователями крайне слабо раскрыто место государственной власти субъектов РФ. Говоря о ее сущности, В.А. Лебедев отмечает, что субъекты РФ обладают собственной властью и некоторыми элементами самостоятельности и государственности. Однако будучи лишенной суверенности, субфедеральная государственная власть инкорпорирована в единую систему публичной власти. Определение принципов властвования регионов автор видит одной из перспективных задач пореформенного времени². Возможно констатировать, что весьма уклончиво, но в литературе высказывается тезис о диффузии уровней публичной власти и, как следствие, увеличении присутствия федерального центра в процессе формирования региональных органов власти³.

Учитывая все противоречия Федерального закона № 184-ФЗ, за 22 года действия претерпевшего свыше 180 поправок, и необходимость распространения принципа единства системы публичной власти на региональный уровень, был принят новый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)⁴. В целом он сохранил преемственность в организации государственной власти на субфедеральном уровне, хотя и внес изменения не только уточняющего и разъясняющего характера: в сферу правового регулирования вошли те властно-публичные отношения, которые фактически сложились в предыдущие десятилетия. Высшее должностное лицо субъекта РФ

Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 7.

¹ Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 33.

² Лебедев В.А. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Проблемы права. 2021. № 1. С. 9–11.

³ Марков Р.С. Формирование единой системы публичной власти и выборы глав субъектов Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2022. № 2. С. 95.

⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

стало обязательной должностью в системе исполнительной власти, но вместе с тем усилилась двойственность его положения. Так, помимо того, что ч. 6 ст. 20 Федерального закона прямо указала, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти» тот одновременно замещает одновременно федеральную государственную должность и государственную должность субъекта РФ, в тексте Федерального закона присутствуют положения, подтверждающие как подотчетность высшего должностного лица субъекта РФ федеральному центру, так и его особую субфедеральную конституционно-правовую природу.

Ключевым для понимания места глав субъектов РФ в единой системе публичной власти и, как следствие, определения порядка замещения их должности выступает правовой статус указанных лиц. Традиционно под правовым статусом должностного лица понимается совокупность принадлежащих ему полномочий, осуществляемых функций, прав и обязанностей, принципов и гарантий реализации полномочий, требований, ограничений и запретов, ответственности.¹ Концепция Федерального закона № 414-ФЗ показывает, что полномочия высшего должностного лица субъекта РФ проистекают из понимания его в качестве центрального института исполнительной власти на уровне региона, в то время как определение принципов деятельности, форм и условий несения ответственности возлагается на федеральный центр в лице законодателя и в особенности Президента РФ как руководителя исполнительной власти и системы публичной власти в целом.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, определенные в ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ, сконцентрированы в интеграционной, управленческой и нормотворческой сферах. Отметим, что Федеральный закон сохраняет схожий подход к определению объема полномочий главы региона и только более подробно его детализирует, чем Федеральный закон № 184-ФЗ.

1. На главу региона возлагаются представительские функции. Он выступает от имени субъекта РФ в отношениях с федеральным центром, другими публично-территориальными образованиями, организациями, наделен правом подписывать

¹ Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 1. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 87–89.

договоры и соглашения от имени субъекта РФ. Перечисленные направления деятельности реализуются посредством ряда конституционных институтов и механизмов. Как предполагала еще до конституционной реформы И.О. Урусова, наиболее эффективное взаимодействие руководителей регионов с главой государства происходит через структуры Государственного Совета РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Это подтвердил Федеральный закон № 414-ФЗ, отдельно назвавшего Государственный Совет РФ в качестве одного из субъектов, во взаимоотношениях с которым высшее должностное лицо представляет вверенный субъект РФ (см. п. 1 ст. 25). Нашли подтверждение и иные мысли исследователя, в частности, отношения высшего должностного лица с федеральными законодательной, исполнительной и судебной властями по-прежнему урегулированы в недостаточной степени, а воздействие губернаторов на местное самоуправление становится все сильнее (см. пп. 12–14 ст. 25)¹.

2. Обширны полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в формировании и работе органов публичной власти. Объективно его деятельность неразрывно связана с исполнительной властью: глава субъекта РФ формирует региональное правительство, руководит его работой, определяя направления деятельности, принимает решение об отставке (пп. 4–7 ст. 25). От него требуется обеспечить координацию работы административных ведомств с иными органами государственной власти субъекта РФ, местным самоуправлением и общественными объединениями (п. 3 ст. 25). Значительна роль высшего должностного лица субъекта РФ в деятельности законодательного органа субъекта РФ: он может созвать его внеочередную сессию, участвовать в работе заседаний регионального парламента с правом совещательного голоса, решать вопрос о досрочном прекращении его работы (пп. 9–11 ст. 25).

3. В правотворческой сфере глава субъекта РФ обнародует законы, удостоверяя их своей подписью, за ним признается право на отлагательное вето (п. 2 ст. 25). В соответствии со ст. 26 Федерального закона № 414-ФЗ высшим должностным лицом субъекта РФ в пределах своей компетенции издаются собствен-

¹ Урусова И.О. Указ. соч. С. 58–122.

ные подзаконные правовые акты, обязательные к исполнению на территории региона. К таким актам относятся типичные для должностных лиц исполнительной власти нормативные правовые акты в форме указов или постановлений, а также индивидуальные правовые акты ненормативного характера (распоряжения).

Обобщая рассмотренные направления деятельности, возможно утверждать, что компетенция высшего должностного лица субъекта РФ фактически складывается из региональных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поименованных в ст. 72 Конституции РФ, и исключительных субфедеральных предметов ведения, предполагаемых ст. 73 Конституции РФ и изложенных в законодательстве субъекта РФ. Учитывая явное преобладание исполнительной власти в региональной внутренней политике и слабую инициативность законодательных собраний и муниципалитетов, можно согласиться с точкой зрения Э.А. Орловой, что реальные правомочия высшего должностного лица субъекта РФ достаточно обширны и нацелены на обеспечение основных вопросов жизнедеятельности региона¹.

Ответим, что Федеральный закон № 414-ФЗ в отличие от Федерального закона № 184-ФЗ не содержит перечень обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ, к которым ранее относились соблюдение федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ. Следует полагать, что по логике нового Федерального закона обязанности прямо проистекают из реализуемых полномочий, что и позволило законодателью отказаться от их подробной регламентации.

Федеральный компонент правового статуса выражается в законодательном определении общих параметров организации института высшего должностного лица субъекта РФ. В первую очередь он выражается в установлении специального правового регулирования, к которому относится рассматриваемый Федеральный закон № 414-ФЗ. Далее, следуя содержанию ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, этот элемент правового статуса раскрывается в системе отношений высшего долж-

¹ Орлова Э.А. Конституционно-правовые основы статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. 2015. № 1. С. 48–49.

ностного лица субъекта РФ с главой государства.

Показательно, что стремление к оформлению единой общефедеральной модели высшего должностного лица – руководителя региона – демонстрирует и показательная смена подхода к возможным названиям указанного поста. В частности, законодатель, исходя из сложившейся практики, отказался от двуединого наименования должности, однако данными изменениями преобразования не завершились.

Действовавший ранее Федеральный закон № 184-ФЗ в ч. 6 ст. 18 в целях учета историко-национальных традиций передавал регионам определение наименования должности высшего должностного лица субъектам РФ, ограничивая их только в использовании названия должности главы государства. К используемым в тот период наименованиям должности относились губернатор (в 60 субъектах РФ), глава республики (в 21 субъекте РФ), глава администрации (в Липецкой и Тамбовской областях), мэр (в Москве). Нередко наименование объединяло несколько должностей, отражая скорее не местную этно-территориальную специфику, а особенности организации исполнительной власти: посты высшего должностного лица и руководителя правительства могли объединяться в наименовании должности (например, в Алтае, Тыве и Хакасии, Краснодарском крае, Воронежской и Курской областях, Ненецком автономном округе). Примечательно, что в Республике Татарстане в нарушение федерального законодательства долгое время продолжал сохраняться пост президента.

Федеральный закон № 414-ФЗ изначально отказывался рассматривать название должности руководителя региона как фактор национально-территориальной самоидентификации граждан и ввел основное наименование «глава» (позднее приравняв к нему и наименование «губернатор») и факультативное наименование, определяемое регионом самостоятельно в соответствии с чч. 4 и 5 ст. 20. Оценивая настоящую новеллу, заметим некоторые противоречия. Значительно упростил бы ситуацию отказ от сложной конструкции «высшее должностное лицо субъекта РФ» и закрепление понятия «глава субъекта РФ» еще на стадии принятия поправки в Конституцию РФ, но авторы конституционных изменений непредусмотрительно включили двусоставную формулировку Федерального закона № 184-ФЗ в текст ч. 3 ст. 77

Основного закона России. Текущая ситуация показывает несоответствие наименования должности, используемого в Конституции РФ и Федеральном законе № 414-ФЗ. Видится и не совсем оправданной параллельное использование сразу трех наименований должности («высшее должностное лицо субъекта РФ», «глава субъекта РФ» и наименование, определяемое субъектом) без явной для того необходимости.

Более того, в силу особенностей национально-территориального устройства России унификаторские тенденции ожидаемо получили негативную оценку парламентариев и общественников, в частности, они прозвучали уже в ходе обсуждения проекта Федерального закона в Татарстане и Якутии¹. Но позднее, в процессе имплементации региональными законодателями норм Федерального закона № 414-ФЗ, прямой запрет использования наименования должности «президент» принес непредвиденный результат. Республики в составе Российской Федерации, которые окончательно утратили институт президентуры, некогда выступавший одной из основ их государственности, обратились к этническим, исторически устоявшимся наименованиям должностей (например, Глава (Раис²) Республики Татарстан и Глава Чеченской республики (Мекх-Да³)).

Ограничения и запреты распространяются на каждого главу субъекта РФ как лицо, замещающее публичную должность, в соответствии с антикоррупционным законодательством и уточнениями Федерального закона № 414-ФЗ. Он не может занимать несколько постов – быть одновременно членом палат Федерального собрания РФ, судьей, замещать иные публичные должности и должности публичной службы. Ему запрещается заниматься оплачиваемой (коммерческой, трудовой) деятельностью, допуская для высшего должностного лица субъекта РФ только реализацию в педагогической, исследовательской и других творческих сферах в свободное от исполнения обязанностей время⁴. Федеральный закон про-

¹ Кравцова Е.А. О взаимодействии законодательных органов субъектов РФ с Государственной Думой РФ в процессе принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 42.

² От араб. رَئِيس – «глава», «председатель», «начальник»; в арабоязычных государствах часто используется в качестве наименования должности президента.

³ От вайнах. Мекхан Да – «государственный отец» (досл.), «отец края», «отец народа».

⁴ О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

должает прежнюю линию требований и ограничений в отношении губернаторского корпуса, существенно усиливая и без того серьезный президентский контроль.

Так, укрепление связки «президент – высшее должностное лицо субъекта РФ» выражается в усилении ответственности руководителей регионов перед главой государства. Отрешение от должности главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и вынесение главой государства предупреждения Федеральный закон дополнил новыми институтами, например, президентским выговором. Характерно, что даже отрешение от должности в связи с выражением недоверия законодательным органом государственной власти не может произойти без санкции Президента РФ. Кадровые же вопросы, вытекающие из-за привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, также остаются в компетенции главы государства. Такие изменения создают предпосылки для полного подчинения глав субъектов РФ центральной власти, что способно негативно сказаться на состоянии федеративных отношений.

И, наконец, ядром правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ является процедура, в соответствии с которой гражданин наделяется соответствующими властными полномочиями. В федеральных и региональных нормативных правовых актах не прослеживается единообразие наименования данной процедуры: законодателем фактически признаются равнозначными понятия «выборы», «избрание», «порядок» и др. Для ее обозначения в настоящей диссертации нами используются две взаимосвязанные научные категории, ранее неоднократно использовавшиеся в литературе и официальных документах, – *способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ* и *порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ*¹. Чтобы избежать терминологической неопределенности, нами

(в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

¹ См. напр.: Беджанова Т.Е., Рамазанов М.М. К вопросу о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Закон и право. 2014. № 5. С. 28–30; Марцев А.А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 8–10; По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избиратель-

предлагается разграничить содержание этих категорий. Под *способом замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ* в данном исследовании понимается упорядоченная последовательность публично-правовых действий, по результатам осуществления которых гражданин приобретает статус высшего должностного лица субъекта РФ. *Порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ* рассматривается нами как более широкое понятие, включающее основные характеристики способа замещения должности: его процессуальную реализацию, процессуальные сроки, требования, предъявляемые к кандидатам, органы и должностных лиц, обеспечивающих замещения должности. Исходя из содержания ст.ст. 20, 23–24 и 27–28 Федерального закона № 414-ФЗ, способы замещения должности следует подразделить на основной (избрание гражданами РФ), специальный (избрание депутатами законодательного органа субъекта РФ) и временный (назначение Президентом РФ).

Исключительное положение главы субъекта РФ в системе публичной власти, обеспечивающее сочетание интересов государственных институций разных уровней, требует установления такого порядка замещения должности, при котором может учитываться мнение федерального центра, субъекта РФ и сообщества граждан, проживающих на территории региона. Соблюдение баланса интересов указанных субъектов является одним из ключевых критериев, используемых нами при дальнейшем анализе законодательства и практики его применения.

§ 2. Развитие законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Порядок замещения должности главы субъекта РФ является сравнительно новым конституционно-правовым институтом, возникшим достаточно поздно, только на рубеже 1980–1990-х гг. в ходе коренной перестройки государственной системы. Но, несмотря на указанные обстоятельства, за годы своего существова-

ных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8062.

ния он претерпел коренные трансформации от постепенной децентрализации, делегирования непосредственно субъектам РФ, к возобновлению административного наделения полномочиями и новой реставрации прямых выборов.

Важно заметить, что до начала 1990-х гг. региональные руководители в России никогда не избирались всенародно. С момента оформления государственного аппарата Московского царства воеводы, которые руководили территориальными единицами, уездами, назначались Разрядным приказом и утверждались царем и Боярской думой. Подобная практика сохранилась в Российской империи, согласно законодательству которой губернаторы назначались императором по представлению Министерства внутренних дел¹. РСФСР также не создала правовых механизмов избрания глав регионов. Являясь провозглашенной федеративной республикой еще в январе 1918 г., Советская Россия обладала сложным территориальным устройством, которое затруднительно назвать федерацией. Фактическое же сращивание государственных и партийных органов делало ее жестко централизованным государством в составе социалистической федерации. Появившееся на стыке эпох «окно возможностей» побудило законодателей в центре и на местах к активным поискам новой системы формирования органов власти.

Демократизация всех сторон жизни общества и государства, произошедшая в СССР во второй половине 1980-х гг., неизбежно повлекла перераспределение властных полномочий между уровнями власти. События общегосударственного уровня – XIX всесоюзная партийная конференция и первые съезды народных депутатов СССР – выступили катализаторами политических процессов в союзных республиках, а после – на периферии. Поэтому в принятой 12 июня 1990 г. I Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете России красной нитью проводилась идея о децентрализации власти государства, наделения субъектов квазифедерации реальными управленческими полномочиями. Народные депутаты подтвердили «необходимость существенного расширения прав» национально-государственных и административно-территориальных образований и заявили о

¹ Тимербаев Т.А. Некоторые особенности политико-правовой модернизации российских регионов: «Губернаторский вопрос» // Вестник Башкирского университета. 2012. Т. 17. № 3. С. 1436.

необходимости подготовки новых основ законодательства о федеративных отношениях¹.

В ходе обсуждения проектов реформы территориально-государственного устройства вопрос о порядке формирования органов власти на региональном уровне закономерно возник уже к осени 1990 г. Первой программу радикальных преобразований озвучила Конституционная комиссия, выступившая с инициативой сделать выборными должности руководителей исполнительной власти на всех уровнях власти. В поддержку «выборной исполнительной административной власти» высказался в прессе председатель Московского городского Совета народных депутатов Г.Х. Попов². Но, как отмечает Т.И. Ширко, консенсуса в этой части реформы найти так и не удалось: к началу 1991 г. различные общественно-политические силы признали необходимость прямых выборов Президента РСФСР и глав местных администраций, вопрос же о региональных руководителях оставался открытым. Помимо избрания непосредственно населением активно обсуждался вариант назначения с последующим утверждением представительным органом³.

Отказ центра от окончательного разрешения проблемы побудил региональные власти взять инициативу в свои руки. 12 июня 1991 г. с разрешения Верховного Совета РСФСР состоялись первые прямые выборы руководителей городов республиканского подчинения Москвы и Ленинграда и Республики Татарстан, на которых одержали победу Г.Х. Попов, А.А. Собчак и М.Ш. Шаймиев соответственно. Примечательно, что избранные кандидаты представляли группы, в последующем сыгравшие значительную роль в политических процессах десятилетия, – участники демократическо-реформаторских движений и сторонники большей региональной автономии вплоть до суверенизации национальных террито-

¹ О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² Попов Г.Х. Перспективы и реалии: о стратегии и тактике демократических сил на современном этапе // Огонек. 1990. № 51. С. 7.

³ Ширко Т.И. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1990–2012 гг.: эволюция законодательства и обеспечение избирательных прав граждан // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 1. С. 113.

рий. Опыт регионов-пионеров стали примером для последующих избирательных кампаний, проходивших до конца года еще в 6 республиках в составе РСФСР.

Усугубление политического кризиса в стране все же побудило руководство России к решительным действиям. После провала августовского путча ГКЧП Б.Н. Ельцин подписал Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», учреждавший институт краевых и областных администраций, главы которых в течение переходного периода назначались на должность решением руководителя государства по согласованию с Советом народных депутатов соответствующего региона¹. Однако действие президентского акта не распространялось на республики в составе РСФСР, чем федеральный центр признавал частичную утрату контроля над политическими процессами в национальных субъектах.

На волне демократизации 24 октября 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1803-1 «О выборах главы администрации», продолжавший и развивавший положения президентского Указа и учитывавший самые смелые инициативы Конституционной комиссии. Так, глава администрации области избирался гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначались краевым, областным советом народных депутатов не позднее чем за 2 месяца до дня голосования, их проведение возлагалось на окружную и участковые избирательные комиссии. Право выдвижения кандидатов предоставлялось общественным объединениям и массовым движениям, коллективами предприятий, учреждений, организаций, а также в порядке самовыдвижения (при предъявлении не менее 1% от общего числа избирателей) или собраниями избирателей по месту жительства. Регистрация кандидатов осуществлялась окружной избирательной комиссией. Избранному кандидату требовалось заручиться поддержкой относительного большинства избирателей, но за него должно быть отдано не менее 25% голосов зарегистрированных избирателей². В

¹ О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР: указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

² О выборах главы администрации: закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 (утратил силу)

дальнейшей законодательной деятельности Верховного Совета РФ, в частности, Законом РФ от 5 марта 1992 г № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (ст. 32), однозначно отдавалось предпочтение в пользу выборности глав администраций¹.

Однако претворению в жизнь реформы объективно препятствовали события конца 1991 – начала 1992 гг. Во-первых, действие закона снова не удалось распространить на все части Российской Федерации, и республикам разрешалось проводить выборы глав исполнительной власти (также именуемых президентами) по самостоятельно определяемым правилам после согласования процедуры с Верховным Советом РСФСР². Во-вторых, старт рыночных реформ ожидаемо ухудшал условия жизни подавляющего большинства избирателей и, как следствие, угрожал политической реакцией, в результате которой регионы могли возглавить оппоненты демократических преобразований. Компромиссом стал годичный мораторий, отложивший обсуждение вопроса проведения выборов до декабря 1992 г.³. Желание Президента РФ вновь отказаться от избрания глав администраций встретило недовольство народных депутатов. Новым компромиссом, поддержанным решением Съезда народных депутатов РФ, стала передача в ведение субъектов РФ определение способа замещения должности до окончания конституционной реформы⁴. Первые прямые выборы руководителей администраций регионов, в порядке эксперимента инициированные краевыми и областными советами народных депутатов, состоялись в апреле 1993 г. в Красноярском крае и

// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

¹ О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г № 2449-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 12. Ст. 663.

² О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1741-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1328.

³ Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

⁴ О главах администраций: постановление Съезда Народных Депутатов Рос. Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4065-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 51. Ст. 3010.

Амурской, Брянской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской, Челябинской областях.

Заметим, что мораторий фактически сохранил свое действие вплоть до принятия Конституции РФ. Как замечает В.В. Иванов, вплоть до 1995 г. одновременно использовались различные способы замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, причем дифференциация носила скорее не правовой, а политический характер и учитывала интерес федерального центра либо национальных элит¹. Среди основных следует назвать всеобщие выборы и назначение Президентом РФ, кроме того, вне сферы законодательного регулирования оставались специфические региональные практики формирования исполнительной власти: не прямые выборы депутатами представительного органа в Алтайском крае, коллегиальные директории в Мордовии и некоторых северокавказских республиках, парламентское правление в Алтае, Хакасии и Удмуртии. Причем следует признать, что прямые выборы в первой половине десятилетия являлись скорее исключением, нежели общим правилом. Президент РФ по своему усмотрению предоставлял краям и областям право избирать глав администраций, при этом в других случаях он продолжал назначать руководителей самостоятельно. Так, за 1992 г., в нарушение установленного моратория, состоялись 1 прямые выборы, в 1993 г. их число увеличилось до 10, в 1994 г., еще до оформления федерального избирательного законодательства, проведено всего 6 избирательных кампаний, преимущественно в республиках. В общей сложности к началу 1995 г. избранные главы работали только в 22 субъектах РФ.

К рассматриваемому периоду относятся и несколько показательных эпизодов, которые свидетельствовали о борьбе регионов с федеральным центром за возможность самостоятельно избирать собственных руководителей. В Челябинской области в 1993 г. одновременно действовали назначенный и избранный главы администрации В.П. Соловьев и П.И. Сумин, что спровоцировало острый политический кризис в регионе. Первый поддерживался главой государства, но Конституционный

¹ Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов). Т. 1. Кн. 1. М.: Издание книг ком, 2020. С. 251–271, 331–333, 415.

Суд РФ встал на сторону второго, подчеркнув значительно большую легитимность мандата избранного руководителя. После октябрьских событий 1993 г. и прекращения работы Конституционного Суда РФ В.П. Соловьев был восстановлен в полномочиях президентским указом. Бывший же глава администрации Липецкой области Г.В. Купцов, не согласившись со своей отставкой, произошедшей в декабре 1992 г., подал иск к Администрации Президента РФ и лично Б.Н. Ельцину. 21 сентября 1994 г. Московский городской суд установил, что своим указом глава государства нарушил нормы трудового законодательства, и признал незаконным увольнение Г.В. Купцова, взыскав в пользу истца компенсацию в размере 9,205 млн. рублей. Но суд отказался восстановить бывшего руководителя субъекта РФ в должности, поскольку к тому моменту в Липецкой области уже был всенародно избран М.Т. Наролин¹. Впервые в отечественной судебной практике указ Президента РФ был признан незаконным именно отрешенным от должности главой областной администрации.

Прекращение работы Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ передало главе государства огромные, почти неограниченные полномочия. Президентский Указ от 27 сентября 1993 г. № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы», упрочив принцип единоначалия в единой вертикале исполнительной власти, запретил проведение выборов глав администраций субъектов РФ до окончания поэтапной конституционной реформы². Новая Конституция РФ не содержала соответствующих норм, устанавливающих систему региональных органов государственной власти, а лишь отнесла этот вопрос в ст.ст. 72 и 77 к совместному ведению. Возникшие законодательные пробелы восполнялись президентским правом: Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» подтвердил статус главы администрации (правительства) субъекта РФ как руководителя исполнительной власти в регионе.

¹ Зенькович Н.А. Губернаторы новой России. Энциклопедия карьер. М.: ОЛМА Медиа групп, 2007. С. 242.

² О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы: указ Президента Рос. Федерации от 27 сентября 1993 г. № 1465 (утратил силу) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 40. Ст. 3739.

Однако Б.Н. Ельцин вовсе не спешил отказываться от своего выходящего за рамки Основного закона России права назначать руководителей регионов, что также нашло отражение в тексте документа. Региональные собрания депутатов утратили возможность согласовывать назначения, а полномочия по отбору кандидатур будущих глав администраций передавались Председателю Правительства РФ¹. Невозможность противостоять самоуправству главы государства подтолкнуло депутатов Государственной Думы летом 1995 г. поставить перед Конституционным Судом РФ вопрос о правомерности существующего порядка рекрутирования губернаторов.

Однако стремительное развитие событий предопределило исход дела. Новое федеральное законодательство, разрабатываемое во исполнение конституционных новелл, уже прямо или косвенно ссылалось на выборность руководителей администраций регионов. В частности, Федеральный закон от 5 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в ст.ст. 2 и 4 называл глав исполнительной власти субъектов РФ должностными лицами, непосредственно избираемыми населением². По мнению Е.П. Волгина, политическая обстановка середины десятилетия склоняла Б.Н. Ельцина к уступкам регионам. Приближавшиеся президентские выборы требовали поддержки на местах со стороны не собственных назначенцев, а обладающих всенародной поддержкой региональных лидеров³. В итоге Указом Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления» устанавливалось, что с 1996 г. главы всех субъектов РФ будут замещать должности исключительно по результатам всеобщих выборов, а в качестве исключения 3 областям разрешалось провести голосование уже в декабре 1995 г.⁴

¹ О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 24. Ст. 2598.

² Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

³ Волгин Е.В. Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2012. № 3. С. 58.

⁴ О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы

Подтвердил это и принятый в декабре Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», содержащий нормы, обязывавшие субъекты РФ провести прямые выборы глав исполнительной власти до конца 1996 г.¹ Однако заметим, что точечные, однократные назначения глав администраций продолжались вплоть до лета 1997 г.

Точку в вопросе поставила серия решений Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П по т.наз. «Алтайскому делу» признавались неконституционными любые способы замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, кроме непосредственного избрания гражданами. Судьями проводилась достаточно простая аналогия – если на федеральном уровне глава государства избирается всенародно, то такая же практика должна распространяться на руководителей администраций в регионах². Постановление от 30 апреля 1996 г. № 11-П признало непротиворечащим Основному закону России право Президента РФ в условиях отсутствия федерального законодательства временно определять порядок замещения должностей глав субъектов РФ. Однако орган конституционного контроля отказался согласиться с законностью президентской монополии на рекрутирование губернаторов и тем самым разрешили субъектам РФ принимать собственное избирательное законодательство до окончательного формирования правовой базы деятельности субфедеральной государственной власти в порядке опережающего правотворчества³.

местного самоуправления: указ Президента Рос. Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 39. Ст. 3753.

¹ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.

² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

³ По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

Несмотря на рекомендации Б.Н. Ельцина «воздержаться от принятия нормативных правовых актов», которые устанавливают «принципы организации и систему органов государственной власти»¹, регионы вступили в трехлетний период активного законотворчества. Следует согласиться с В.И. Васильевым и А.Е. Постниковым, что значение этого события «для становления федеративных отношений в России трудно переоценить». Законодательство регионов в условиях правового вакуума изобиловало оригинальными нормами, некоторые из которых нередко носили неоднозначный характер. Так, «в ряде случаев это были обоснованные, продуманные решения», однако некоторые из них «диктовались случайными обстоятельствами». При этом в региональных законах «нередко встречались и законотворческие ошибки, противоречия федеральному законодательству», а «регулирование... пассивного избирательного права граждан в ряде субъектов Российской Федерации выходило за рамки ограничений», предусмотренных федеральными законами². Такой результат представляется неизбежным: при отсутствии общегосударственных стандартов часть регионов руководствовалась нормами избирательных законов 1994 и 1997 гг., другие же опирались на частично действовавший Закон РСФСР «О выборах главы администрации», в республиках же чаще всего действовали законы, подготовленные местными юристами почти при полном игнорировании Конституции РФ. Кроме того, А.В. Кынев указывает на низкое качество законов субъектов РФ, несколько раз (в Волгоградской, Магаданской и Тюменской областях) ставившее выборы под угрозы срыва. Неурегулированность некоторых правоотношений как федеральным, так и региональным законодательством преодолевалась в судебном порядке³. Наиболее сложные противоречия (например, цензы предельного возраста, высшего образо-

¹ О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 41. Ст. 3875.

² Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 41, 43.

³ Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 222–224.

вания, языка и оседлости) неоднократно оспаривались кандидатами, рассматривались Конституционным Судом РФ, признававшим противоречащим Основному закону России некоторые положения нормативных правовых актов субъектов РФ в 1997, 1998 и 2001 гг.

Только 6 октября 1999 г., после 2,5 лет парламентской работы, с третьей попытки был принят рамочный Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Пусть и не лишенный отдельных недостатков, настоящий нормативный акт обобщил результаты десятилетия государственного строительства и урегулировал значительный массив вопросов, связанных с федеративными отношениями, в частности, постулировал безальтернативность прямых всеобщих выборов высших должностных лиц субъектов РФ. При этом первая редакция Федерального закона все еще не содержала исчерпывающего перечня требований и ограничений к кандидату, который оформится лишь с принятием очередного избирательного закона в 2002 г. Важно отметить, что практики замещения высших должностей субъектов РФ, сложившиеся в 1990-е гг., оказали непосредственное влияние на содержание Федерального закона. Новеллы о главах субъектов РФ (право Президента РФ отстранять их от должности, ограничение пребывания у власти двумя сроками) вызвали серьезную критику Совета Федерации и, в особенности, заседавших в нем губернаторов, а позднее были приняты в скорректированном виде. Норма ч. 2 ст. 2 Федерального закона, учреждавшая институт высшего должностного лица субъекта РФ, приобрела диспозитивный характер под влиянием опыта Республики Дагестан, в которой долгое время отсутствовала должность единоличного руководителя.

Практика периода с 1996 по 2004 гг. показывает сложность и нестабильность электоральных процессов в регионах. Объективно усматривается увеличение числа состоявшихся выборов, они приобрели массовый и регулярный характер: в 1995 г. они охватили 18 субъектов РФ, 1996 г. – 52, в 1997 г. – 12, в 1998 г. – 8, в 1999 г. – 11, в 2000 г. – 36, в 2001 г. – 15, в 2002 г. – 12, в 2003 г. – 23, в 2004 г.

– 24, в 2005 г. – 1¹. Неоднократно исход борьбы за главный пост региона определялся только после повторного голосования. Как сообщает Я.Г. Ашихмина, прямые выборы состоялись хотя бы 1–2 раза во всех субъектах РФ за исключением Дагестана, избирательные кампании в зависимости от региона проходили с интервалом в 4–7 лет, могли длиться от нескольких месяцев до полугода, сроки проведения голосования не были фиксированы, при определении результатов применялись различные избирательные системы². К концу десятилетия непрерывное совершенствование избирательного законодательства на практике сталкивалось с жесточайшим попранием избирательных прав: главы регионов, успешно избранные в первый раз, ради гарантированного сохранения должности стали стремительно переходить к выборам по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, чтобы избежать проведения повторного голосования³.

Отдельного внимания заслуживает уникальный опыт упомянутой Республики Дагестан. С 1994 по 2006 гг. субъектом РФ руководил Государственный Совет Республики Дагестан, который выполнял функции коллегиального главы региона. При формировании данного органа власти учитывался сложный национальный состав республики, в его состав Конституционное Собрание Республики Дагестан, выступавшее коллегией выборщиков, назначало по 1 представителю от 14 крупнейших этносов Республики. Показателен и тот факт, что по результатам трех референдумов, состоявшихся в 1992, 1993 и 1999 гг., дагестанцы выказались против введения института президентуры. Следует признать, что подобная организация исполнительной власти, далеко не соответствовавшая ни Конституции РФ, ни решениям Конституционного Суда РФ, выполнила свою главную задачу – сохранила стабильность и межнациональный мир в республике в переходный период. Следуя пожеланиям федеральных властей, к 2006 г. пост президента

¹ Марков Р.С. Всенародные выборы губернаторов в условиях трансформации федеративных отношений постсоветской России (начало 1990-х – середина 2000-х годов) // Научный диалог. 2022. Т. 11. № 3. С. 466–467.

² Губернаторский корпус в условиях трансформаций политической системы Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева. Пермь: Интер-ЕС, 2014. С. 29–30.

³ Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 143.

Республики Дагестан все-таки был учрежден, но прямые выборы так и не состоялись.

Противоречивые оценки кампаний этого периода прослеживаются и в работах современников. С.Л. Солник отмечал, что прямые выборы положительно повлияли на демократизацию государства, политическую конкуренцию и формирование группы региональных лидеров, способных на равных вести переговоры с центром¹. Это подтверждал и Дж.П. Гуд, указывая, что лишь небольшая часть глав администраций, назначенных Б.Н. Ельциным, смогли успешно переизбираться на должность². При этом, по замечаниям В.Я. Гельмана, к рубежу десятилетий губернаторские кампании эклектично сочетали в себе черты «регионального авторитаризма» (господство политико-экономических кланов, подавление местных оппозиционных движений, притеснение независимых журналистов) и конкурентность, регулярную сменяемость власти, непрогнозируемые результаты³.

Губернаторские выборы не только ощутимо оживили местную общественную жизнь, но и привлекли в регионы политических и электоральных консультантов, которые оказывали услуги избирательным штабам кандидатов. Неопытность организаторов выборов и несформированность политической системы не позволили выборам глав субъектов РФ избежать использования нечестных методов политической борьбы, уже хорошо известных по опыту проведения федеральных выборов. Ход кампаний нередко омрачался привлечением административного ресурса, заказными публикациями в ведущих средствах массовой информации, т.наз. «черным пиаром», выдвижением кандидатов-однофамильцев, технических кандидатов, кандидатов-спойлеров, отказами в регистрации кандидатов либо лишением статуса кандидата по неясным, надуманным причинам. Иногда граждане использовали участие в выборах для привлечения внимания к собственной персоне, даже не стремясь к победе. Неизбежность крупных финансовых затрат на ведение избирательной кампании повышало интерес к губернаторским

¹ Goode J.P. Russia's Gubernatorial Elections: A Postmortem // *Institutions, Ideas and Leadership in Russian Politics* / Ed. by J.M. Newton, W.J. Tompson. London: Palgrave Macmillan, 2010. P. 46.

² Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // *Полис. Политические исследования*. 1998. № 1. С. 101.

³ Solnick S.L. Gubernatorial Elections in Russia, 1996–1997 // *Post-Soviet Affairs*. 1998. № 14. P. 48.

выборам у потенциальных спонсоров, – крупного бизнеса и криминалитета, – позволяя им лоббировать свои интересы¹. Также известны примеры участия и, что любопытно, успеха в таких кампаниях публичных фигур из сфер предпринимательства и шоу-бизнеса, например, победа юмориста М.С. Евдокимова на выборах главы администрации Алтайского края 4 апреля 2004 г.

Однако усиление губернаторского корпуса при слабости федерального центра, значительное экономическое и политико-правовое обособление регионов неизбежно порождали предпосылки для будущей конфронтации двух уровней публичной власти. Первые призывы к федеральной интервенции и борьбе с «губернаторами-тяжеловесами» и «региональной фрондой» прозвучали уже в ходе кризиса 1998–1999 г. от Е.М. Примакова². После 2000 г. центральная власть принялась более активно участвовать в субфедеральных электоральных процессах, но не вмешивалась в них напрямую и ограничивалась поддержкой кандидатов³. Первое же предложение отменить прямые выборы глав субъектов РФ и предоставить право Президенту РФ непосредственно решать кадровые вопросы впервые высказал депутат Государственной Думы В.В. Ледник в ноябре 2000 г. Во время первого чтения законопроекта он заявил о допущенной «поспешности» при переходе к всеобщим выборам, способной обернуться «тотальной неуправляемостью и распадом государственности». Депутат жаловался и на низкую электоральную активность в регионах, значительные финансовые траты на ведение избирательных кампаний. Неприемлемой виделась и ситуация, при которой «действующий губернатор примерно полгода готовится к предстоящим выборам, три месяца участвует в избирательной кампании, один месяц передает дела, если не избран». Несмотря на жесточайшую критику законопроекта Комитетом по делам Федерации и региональной политике, инициатива В.В. Ледника снискала одобрение некото-

¹ Slider D. Putin and the Election of Regional Governors // *Federalism and Local Politics in Russia* / C. Ross, A. Campbell (eds.). N. Y.: Routledge, 2009. Pp. 109–110.

² Сельцер Д.Г. Главы российских регионов как субъекты и объекты политики (1991–2019 годы) // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. 2020. № 3. С. 15.

³ Воробьев Н.И. Становление и развитие системы выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: политико-правовые аспекты // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2010. № 8. С. 212–213.

рых депутатов¹.

Объявленная В.В. Путиным административная реформа и политика укрепления вертикали исполнительной власти требовала не просто сбалансированных отношений федерации и ее субъектов, а выстраивания субординационных отношений «президент – губернатор». Изменение формата федеративных отношений после избрания нового Президента РФ, которое выразилось в усилении контроля центра и уменьшении позиций глав регионов в выработке решений на всероссийском уровне (учреждение федеральных округов, реформа Совета Федерации), давали повод экспертному сообществу усомниться в сохранении прежнего порядка замещения должности. В публикациях начала 2000-х гг. высказывались предположения о частичном или полном пересмотре процедуры как не отвечающей проводимой федеральной политике, что, однако, неоднократно твердо и четко отвергалось лично В.В. Путиным². Но столь радикальное решение все же было принято после трагических для всей страны событий: после террористического акта в Беслане в сентябре 2004 г. Президент РФ заявил о необходимости отказа от прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ в целях обеспечения национальной безопасности. Изначально о принятом решении В.В. Путин сообщил в телевизионном обращении 13 сентября, после – на расширенном заседании Правительства РФ при участии губернаторов. Глава государства признал, что пока руководители регионов избираются на прямых выборах, о полноценной вертикали исполнительной власти не может быть и речи³.

Поправки к Федеральному закону, принятые 11 декабря 2004 г., установили новый порядок замещения должности. Законодательный орган субъекта РФ наделял полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению

¹ Законопроект № 31201-3 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в части назначения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/31201-3> (дата обращения: 25.09.2023).

² Путин В.В. Избирательное // Коммерсантъ. 2004. 14 сентября. С. 1.

³ Вступительное слово на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22592/audios> (дата обращения: 25.09.2023).

Президентом РФ¹. Кандидатов на рассматриваемую должность Руководителю Администрации Президента РФ предлагал полномочный представитель Президента РФ в соответствующем федеральном округе не менее чем за 90 дней до истечения срока полномочий действующего главы региона. Руководитель Администрации, оценив авторитетность, деловую репутацию и опыт публичной работы претендентов, представлял их Президенту РФ, который отбирал кандидатуры и не позднее чем за 35 дней направлял их на рассмотрение депутатскому корпусу региона. Парламентариям предоставлялось две недели для принятия решения². Подобный порядок назначения обусловил и право главы государства отправлять высших должностных лиц субъектов РФ в отставку в связи с утратой доверия. Реформа окончательно встроила губернаторов в единую систему исполнительной власти и ликвидировала самостоятельность, которую регионы добивались в течение полутора десятилетий борьбы за прямые выборы.

Однако взгляды на реальные мотивы принятия настоящего решения среди специалистов разнятся. Так, А.Н. Мещеряков отмечает, что причиной, подтолкнувшей федеральные власти выступить с данной инициативой, стала необходимость борьбы с руководителями регионов – ставленниками крупного бизнеса и организованной преступности³. Однако официальная версия нашла немного сторонников среди исследователей. Иначе смотрит на ситуацию С.А. Денисов, утверждающий, что под предлогом борьбы с терроризмом федеральный центр решил отстранить от власти неподконтрольных и оппозиционных глав субъек-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

² О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 (в ред. от 11 февраля 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5427.

³ Мещеряков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями: основные исторические этапы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 25–26.

тов РФ¹. Как поражение губернаторов в борьбе с «возрождающимся федеральным правительством» встретили президентскую инициативу Р.В. Ортунг и П.Б. Реддуэй².

Новую модель наделения полномочиями научное сообщество также встретило неоднозначно. Значительная группа экспертов негативно восприняла изменения законодательства, акцентировалось внимание на их явной недемократичности и политической мотивированности, обеспечение же национальной безопасности стало лишь предлогом. В частности, Л.Ю. Грудцына назвала эти поправки «фактическим отобранием у народа» конституционного права избирать, «отступлением от демократических идей»³. Как ограничение политических прав граждан, «опасность окончательного размежевания власти и народа» оценила их И.И. Конкина⁴. Как вредоносное для федеративных отношений «право президента определять объем своих полномочий по отношению к регионам» увидел реформу Дж.П. Гуд⁵.

Относительно взвешенную позицию, основанную не только на политизированной риторике, но и правовой аналитике, представила Т.Я. Хабриева. Выступая апологетом действий федерального центра, она согласилась с необходимостью осуществляемых мер, указала на несформированность в России политической и партийной систем, неорганизованность хода избирательных кампаний. Исследователь высказала аргумент о неготовности как избирателей, так и некоторых случайно избранных кандидатов к принятию значимых решений: поскольку общество регионов еще политически незрело и может стать жертвой политических радикалов, решение о передаче назначения губернаторов в руки специально подготовленных лиц соответствует интересам государства⁶. Подкрепил высказанную позицию и Конституционный Суд РФ,

¹ Денисов С.А. Использование норм конституционного (государственного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 16.

² Orttung R.W., Reddaway P.B. What Do the Okrug Reforms Add Up To? Some Conclusions // The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations / Ed. by P.B. Reddaway, R.W. Orttung. Lanham: Rowman & Littlefield, cop., 2004. Pp. 285–286.

³ Грудцына Л.Ю. К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов // Законодательство и экономика. 2004. № 11. С. 26.

⁴ Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 24–25.

⁵ Goode J.P. Ibid. P. 42.

⁶ Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и орга-

после жалоб граждан признавший новый порядок замещения должности соответствующим Основному закону России. В Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П констатировалось, что прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ не установлены непосредственно Конституцией РФ, вследствие чего федеральный законодатель может по своему усмотрению определять способ формирования региональных органов власти. Орган конституционного контроля, всего 9 лет назад принявший по схожему делу абсолютно иное решение, указал, что его правовые позиции могут претерпевать изменения с учетом социально-правовой ситуации в государстве и действующего законодательства. Иными словами, прямые выборы, соответствовавшие ранее и «букве», и «духу» Конституции РФ, перестали отвечать вызовам нового курса действующей власти.

Парадоксально, но наибольшими сторонниками и выгодополучателями президентской реформы стали сами главы субъектов РФ, которые, по меткому замечанию В.В. Иванова, «боялись проиграть или просто устали избираться»¹. Вместо сотен тысяч (а иногда и миллионов) избирателей они получили одного главного избирателя в лице Президента РФ, завоевать благосклонность которого становилось значительно легче. Стоит отметить, что и первоначальная инициатива В.В. Путина, и последующее обсуждение законопроекта были встречены регионами спокойно: критика отдельных положений, но не самой концепции реформы прозвучали в Астраханской, Калининградской, Калужской, Ростовской областях и некоторых национальных республиках, но отрицательный отзыв представила только Чувашия².

Федеральный центр в течение 7 лет последовательно отстаивал данный порядок замещения должности. За этот период произошло значительное обновление губернаторский корпуса, в т.ч. за счет федеральных чиновников, специально направленных для управления отдельными проблемными территориями. Всего

нов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 8–9.

¹ Иванов В.В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000–2008 года). М.: Территория будущего, 2008. С. 182.

² Дульман П. Для кого закон подписан // Российская газета – Федеральный выпуск. 2004. 15 декабря. С. 1.

процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ состоялась 172 раза, из которых в 2005 г. – 44, в 2006 г. – 9, в 2007 г. – 25, в 2008 г. – 12, в 2009 г. – 15, в 2010 г. – 35, в 2011 г. – 10, в 2012 г. – 22. Каждый год от 40% (в 2009 и 2011 гг.) до 91% (в 2012 г.) вакантных должностей замещались новыми руководителями. Примечательно, что только трижды главы регионов покинули свои должности из-за утраты доверия главы государства (Губернатор Красноярского автономного округа В.А. Логинов, Губернатор Амурской области Л.В. Коротков¹, Мэр Москвы Ю.М. Лужков). В 2009 г. порядок замещения должности претерпел некоторые изменения, на практике оказавшиеся несущественными: право предложения кандидатуры Президенту РФ получила политическая партия, обладающая большинством мандатов в законодательном органе соответствующего субъекта РФ². Оформление к тому моменту партийной системы с колоссальным преобладанием «Единой России» в большинстве региональных legislatures позволяло федеральным властям получать необходимый результат.

Однако обострение общественно-политической ситуации, произошедшее зимой 2011–2012 гг. на фоне выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ, заставило центр принять некоторые требования оппонентов. В ходе своей «прямой линии» 15 декабря 2011 г. Председатель Правительства РФ В.В. Путин заявил о возвращении к выборам глав субъектов РФ уже в 2012 г., но предложенная схема была многоступенчатой и крайне сложной. Задумывалось, что партии, которые входят в региональный парламент, выдвигают своих претендентов, из их числа глава государства определяет кандидатов, которые примут участие в выборах. Названный В.В. Путиным «президентский фильтр» должен «отсекать приход во власть людей, которые будут опираться на какие-то полукриминальные или... сепаратистские силы»³. А в своем последнем посла-

¹ Только губернатор Амурской области Л.В. Коротков в последующем подвергся уголовному преследованию, но был оправдан судом.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях»: федер. закон Рос. Федерации от 5 апреля 2009 г. № 41-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1576.

³ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». URL:

нии к Федеральному Собранию РФ 22 декабря 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев, признавая необходимость «дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни», объявил о начале политической реформы. Одним из ключевых аспектов преобразований было провозглашено возвращение к прямым выборам руководителей российских регионов и либерализация партийного законодательства¹.

Внесенный в Государственную Думу 16 января 2012 г. проект Федерального закона изначально предлагал модель выборов глав субъектов РФ, близкую к существовавшей в первой половине 2000-х гг. Однако в ходе обсуждения законопроекта неоднократно звучали предложения предусмотреть в законопроекте «защитные механизмы». Один из авторов, глава городского округа Самара Д.И. Азаров, обосновал целесообразность проведения предварительных выборов, на которых выдвинутые кандидаты должны продемонстрировать представителям местной власти свою политическую состоятельность. В результате по инициативе группы депутатов Государственной Думы Р.Г. Абдулатипова, Т.К. Агузарова, Д.Ф. Вяткина, Г.В. Кулика, В.И. Лысакова, В.Н. Плигина, В.А. Поневежского и членов Совета Федерации В.Т. Кадохова и В.А. Штырова, а также законодательных собраний Мордовии, Краснодарского и Хабаровского краев, Иркутской и Ульяновской областей во втором чтении законопроект дополнился условием поддержки выдвижения претендента на должность руководителя региона избранными представителями местной власти, – муниципальными депутатами и главами муниципалитетов, – посредством внесения подписи в листы поддержки кандидата. Та же группа членов Федерального Собрания настояла на ограничении участия самовыдвиженцев². Указанные предложения вошли в итоговый

<http://rg.ru/2011/12/15/stenogramma.html> (дата обращения: 25.09.2023).

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря.

² Законопроект № 8434-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (по вопросу об избрании гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя

текст Федерального закона, подписанного Президентом РФ 2 мая 2012 г. Последующие поправки, внесенные в Федеральный закон № 184-ФЗ в 2013 и 2015 гг., окончательно оформили комбинированную модель замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Эволюция порядка замещения должности главы субъекта РФ стала индикатором процессов децентрализации и рецентрализации в России. Динамичность изменения законодательства непосредственно отражала основные этапы построения федеративных отношений – стихийную федерализацию, становление «России регионов» и реставрацию федерального центра. Комбинированная модель замещения должности, сформировавшая к сегодняшнему дню, видится компромиссным вариантом между сторонниками и критиками централизованного государства.

§ 3. Порядок замещения должности главы субъекта федерации в зарубежных государствах

На текущий момент из более чем 200 государств, существующих в мире, по примерным подсчетам 26 имеют федеративное государственное устройство. Многие из них обладают большой конституционной историей, в т.ч. в сфере формирования региональных органов государственной власти и приведения к должности руководителей территориальных образований с помощью демократических механизмов. Противниками прямых выборов глав субъектов РФ неоднократно заявлялось, что губернаторы «в большинстве стран, особенно в Европе, не избираются населением, а назначаются»¹. Однако более тщательный компаративный анализ показывает, что настоящее утверждение не совсем корректно: всеобщие выборы являются далеко не самым редким порядком замещения главной должности региона, а поверхностный взгляд на процедуру назначения, пренебрегающий существенными деталями национальных моделей организации власти в государстве, чреват поспешными выводами.

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/8434-6> (дата обращения: 25.09.2023).

¹ Вишневецкий Б. В федерациях губернаторов не назначают. Из международного опыта // Новая газета. 2004. 7 октября. С. 9.

Преодоление сформировавшихся стереотипов и заблуждений позволит более взвешенно использовать зарубежный опыт государственного строительства при совершенствовании порядка замещения должности высшего должностного лица субъектов РФ.

По мнению Р.В. Енгибаряна, определяющее влияние на модель замещения должности главы субъекта федеративного государства оказывает характер разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами¹. Однако, признавая большое значение формы федерации, следует сказать и о роли других юридических, политических и социокультурных детерминант, влияющих совокупно. Так, М.В. Глигич-Золотарева выделяет 34 признака, позволяющих атрибутировать государство как федеративное², следовательно, и на порядок формирования субфедеральных органов власти оказывает воздействие большее количество факторов, как сугубо политико-юридических, так и общекультурных.

Обзор зарубежных федеративных государств современности позволяет утверждать, что на настоящий момент существует 5 основных порядков замещения должности руководителя субъекта федерации. Оговоримся, что за рамками нашего анализа осталось несколько зарубежных федеративных государств, которые отличаются нестабильной системой публичной власти и слабым внутренним суверенитетом: так, некоторые африканские федерации (например, Судан и Федеративная Республика Сомали) охвачены многолетними вооруженными конфликтами. Внутригосударственная обстановка свидетельствует о серьезных расхождениях конституционной и фактической организации власти.

1. Прямые всеобщие выборы. Первая модель характерна для федераций американского континента, но и встречается в некоторых государствах других частей света. За редкими исключениями прямые выборы используются в федерациях с президентской формой правления, глава региона, получивший мандат на власть непосредственно от избирателей, обладает широкими полномочиями, в си-

¹ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции: Монография. М.: Норма, 2007. С. 280.

² Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / Науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. С. 51–64.

стеме публичной власти субъекта федерации имеет статус, подобный президентскому на общегосударственном уровне. Помимо общефедеральных требований к кандидатам и порядку проведения выборов действуют многочисленные региональные цензы (как правило, оседлости и гражданства субъекта федерации), которые приводят к вариативности оснований приобретения пассивного избирательного права.

Соединенные Штаты Америки (далее – США) являются одной из старейших федераций мира, образованной в 1787 г., и состоят из 50 субъектов федерации. Особенности избрания глав штатов, губернаторов, во многом продиктованы дуалистической (параллельной) правовой природой американского федерализма, которая подразумевает наличие лишь исключительных предметов ведения и полномочий федерального центра и субъекта федерации, баланс интересов уровней власти и взаимное невмешательство. Поэтому даже ст. IV Конституции США, вводя ограничения автономии штатов, не определяет порядок замещения должности губернаторов¹. Как отмечает Е.А. Першина, губернаторы штатов не включены в единую систему исполнительной власти США, поэтому обладают достаточно широкими полномочиями, на осуществление которых Президент США практически не может оказывать правовое воздействие².

Выборы губернаторов регламентируются конституциями штатов. К моменту создания США главы лишь 5 штатов избирались населением, в 8 штатах они назначались легислатурами. Однако менее чем за столетие, к окончанию Гражданской войны в 1865 г., во всех штатах произошел переход к прямым губернаторским выборам. Вплоть до 1960–1970-х гг. в некоторых штатах голосование происходило с участием выборщиков, а законодательство содержало дискриминационные цензы (религиозные, расовые, грамотности). К сегодняшнему дню во всех штатах губернаторы избираются непосредственно гражданами на всеобщих прямых выборах при тайном голосовании.

¹ The Constitution of the United States. URL: <http://constitutionus.com/> (дата обращения: 25.09.2023).

² Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. 2013. № 3. С. 28.

Срок полномочий губернаторов 48 штатов составляет 4 года, лишь в Вермонте и Нью-Гэмпшире он ограничен 2 годами. 15 штатов разрешают губернаторам переизбираться неограниченное количество раз, в 32 штатах губернатор может замещать свою должность 2 срока подряд, в Индиане и Орегоне – 2 срока в течение 12 лет, в Вайоминге и Миннесоте – 2 срока в течение 16 лет, в 13 штатах – 2 срока в течение жизни, в Виргинии – лишь 1 срок с правом последующего переизбрания через 4 года. Из ныне действующих руководителей штатов третий срок подряд замещает только губернатор Вашингтона Дж. Инсли, наиболее долгое пребывание в должности (22 года с перерывами) принадлежит бывшему губернатору Айовы Т. Бранстеду.

В штатах соблюдаются жесткие сроки и периодичность проведения выборов губернаторов: так, в упомянутых Вермонте и Нью-Гэмпшире избирательные кампании проходят каждый четный год, в 34-х штатах – в невисокосный четный год, в 9 штатах – в високосный год (год президентских выборов), в 3-х штатах – за год до президентских выборов, в 2-х штатах – через год после президентских выборов. В 45 штатах (кроме Аризоны, Вайоминга, Мэна, Нью-Гэмпшира и Орегона) предусмотрена должность выборного вице-губернатора, который в случае досрочного прекращения полномочий губернатора будет исполнять его обязанности до следующих выборов. Вице-губернаторы не избираются в Западной Виргинии и Теннесси, в которых они назначаются сенатами штатов.

Кандидаты на должность губернатора штата выдвигаются как политическими партиями (причем не только крупнейшими Демократической и Республиканской партиями), так и самостоятельно, в качестве независимых кандидатов. В 47 штатах политические партии проводят праймериз, в 8 штатах на праймериз независимо от кандидатов на должность губернатора определяется кандидат на должность вице-губернатора. Конституции Вашингтона, Калифорнии и Луизианы не предусматривают праймериз, вместо них проходят общие предварительные выборы, по их результатам которых 2 лидера голосования принимают участие во всеобщих выборах. Такой подход в большинстве случаев отсекает независимых кандидатов и кандидатов от небольших политических сил и обеспечивает представительство на выборах двух главных американских партий. По оценкам

Ю.И. Серковой, партии, как правило, выдвигают кандидатами мужчин, имеющих опыт государственной службы или юридической практики¹.

Законодательство подавляющего большинства штатов требует от кандидатов соответствовать цензу гражданства, возрастному цензу и цензу оседлости. В Оклахоме кандидат должен достичь 31 года, в 35 штатах – 30 лет, в 6 штатах – 25 лет, в 3-х штатах – 18 лет, в 5 штатах требования к возрасту кандидата не предъявляются. Федеральный ценз оседлости, обязывающий кандидата проживать в США от 5 до 20 лет, предусмотрен в 14 штатах, отличный от него ценз проживания на территории штата (от 2 до 10 лет) содержится в 43-х конституциях. Ценз оседлости в Делавэре и Колорадо не предъявляется к кандидатам, проходившим государственную или военную службу за пределами штата. В Мичигане ценз оседлости заменен условием регистрации в качестве избирателя штата в течение 4-х лет. Законами отдельных штатов предусмотрены и нетипичные ограничения: в Род-Айленде к голосованию не допускаются кандидаты, отбывающие уголовное наказание, находящиеся на испытательном сроке, освобожденные условно-досрочно, а в Западной Виргинии – участники дуэлей (как дуэлянты, так и секунданты; вероятно, это правовой рудимент). От всех штатов отличается Канзас, законодательство которого вовсе не содержит конкретных требований к кандидатам. Такая особенность приводит и к некоторым юридическим казусам: например, в ходе предвыборной кампании 2018 г. о своем самовыдвижении заявили три подростка 16–17 лет².

Выборы губернатора штата проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. В 17 штатах параллельно выборам губернатора проходят выборы вице-губернатора. В Луизиане используется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, причем если ни один из двух кандидатов, отобранных в ходе общих предварительных выборах, не набрал более половины голосов, то легислатура штата обязана назначить повторные выборы.

¹ Серкова Ю.И. Эволюция порядка наделения полномочиями губернаторов штатов в США // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 2. С. 39–40.

² Woodall H. As third teen joins Kansas governor race, consider this: no rule says a dog can't run. URL: <http://www.kansascity.com/news/politics-government/article175956836.html> (дата обращения: 25.09.2023).

Пример США оказал значительное влияние на организацию власти во многих американских государствах. Латиноамериканские федерации, как замечает А.М. Лимонов, сочетают кооперативное централизованное государственное устройство и некоторые элементы политической системы США. Их конституции содержат нормы, регулирующие порядок проведения выборов губернаторов, законы же субъектов могут как реципировать положения федерального законодательства, так и вносить собственные дополнительные правила¹.

В частности, Мексиканские Соединенные Штаты (далее – Мексика) также являются президентской республикой, но более централизованной федеративным государством. Так, ст. 116 Конституции Мексики устанавливает общие принципы проведения выборов конституционных губернаторов штатов. Указанные должностные лица избираются гражданами на всеобщих прямых выборах на 6-летний срок, занимать пост можно только один раз в жизни. Будущий конституционный губернатор штата должен являться гражданином Мексики (как родившимся на территории государства, так и имеющий родителей-мексиканцев) и проживать на территории штата не менее 5 лет, предшествующих выборам. Возраст кандидата, рекомендуемый конституционным актом, составляет 30 лет². Однако законодательство каждого из 31 штата имеет значительно больший перечень цензов, существенно трансформирующий содержание конституционных норм.

Так, 30-летний возрастной ценз, установленный мексиканской Конституцией, применяется в 27 штатах. При этом возрастной ценз в Кинтана-Роо составляет 25 лет, в Агуаскальентесе, Морелосе и Сан-Луис-Потоси – 35 лет. В Чиуауа и Чьяпасе предусмотрен и предельный возраст для кандидата – 70 лет.

Ценз оседлости в конституциях штатов также имеет большую вариативность. В 18 штатах конституционным губернатором может стать только гражданин Мексики по рождению. 17 штатов предоставляют пассивное избирательное

¹ Лимонов А.М. Модели правового регулирования статуса высшего должностного лица субъекта федерации в зарубежном законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 162.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. URL: <http://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/> (дата обращения: 25.09.2023).

право только своим уроженцам, однако в 3-х штатах разрешается баллотироваться уроженцам сопредельных штатов, в 2-х штатах – налоговым резидентам штата. Время, в течение которого кандидат должен проживать на территории штата, колеблется от 1 года до 15 лет, в 6 штатах ценз оседлости не предъявляется к уроженцам штата, в 2-х штатах может быть избран уроженец другого штата, проживающий в Мексике более 20 лет. В 6 штатах действие ценза оседлости не распространяется на лиц, занимавших федеральные публичные должности, в Нижней Калифорнии также учитывается время получения образования.

Конституции отдельных штатов устанавливают специальные условия. Так, в Колиме и Оахаке кандидат должен вести «честный образ жизни», в Тамаулипасе и Тласкале – иметь «достаточное» образование, в Веракрусе – быть грамотным. Запрет на второе гражданство предусмотрен законами Коауилы, Колимы и Мехико. Имеют место и требования об отсутствии судимости за отдельные преступления: в Сакатекас и Юкатане – за «позорящие преступления», в Колиме, Сан-Луис-Потоси, Соноре и Халиско – за военные преступления. Кроме того, претендент на должность конституционного губернатора Сан-Луис-Потоси не может иметь налоговой задолженности, Конституция Тласкалы запрещает участвовать в выборах родственникам действующего конституционного губернатора.

Законами штатов предусмотрены многочисленные категории граждан, которые в силу своей профессиональной деятельности лишаются права быть избранными. К ним относятся служители культа (кроме штатов Нуэво-Леон и Оахака), военные (кроме штатов Агуаскальентес, Герреро и Тобаско), государственные и муниципальные служащие (включая работников органов юстиции, судей, сотрудников избирательных комиссий). Для выдвижения в качестве кандидатов указанные лица должны заблаговременно уволиться до объявления выборов. Данный срок составляет от 5 лет (предусмотрено, например, для служителей культа в некоторых штатах) до 60 суток, в большинстве же штатов этот временной промежуток составляет 90 суток. В зарубежной литературе отмечается, что перечисленные ограничения никак не препятствуют формированию политических династий и семейных кланов и другим видам непотизма в администрациях шта-

тов: в частности, в 2018 г. на смену конституционному губернатору Пуэблы Р.М. Валье пришла его супруга М.Э. Алонсо. Результаты голосования, которые опротестовывались оппозиционными партиями, признали федеральные власти¹.

На выборах конституционного губернатора используется мажоритарная избирательная система относительного большинства (за исключением штата Синалоа, в котором используется система абсолютного большинства).

Особенное внимание в законодательстве штатов уделено вопросу замещения должности конституционного губернатора при досрочном прекращении полномочий. В случае, если это произошло в первые 2 года после инаугурации (в 8 штатах этот срок составляет 3 года), конгресс штата обязан назначить временного конституционного губернатора и объявить досрочные выборы. Если же прекращение полномочий произошло позднее (в последние 4 или 3 года соответственно), то конгресс штата избирает временного конституционного губернатора до истечения срока полномочий. Лицо, замещавшее должность временного конституционного губернатора, лишается права избираться на последующих выборах.

Большая степень централизации прослеживается в законодательстве Федеративной Республики Бразилия, которая является президентской республикой и как соседние государства даже при значительном властном ресурсе президента практикует всеобщие выборы глав региональной исполнительной власти. Так, согласно ст. 14 Конституции Бразилии губернатором штата или федерального округа могут быть избраны граждане государства, достигшие возраста 30 лет, в исключительных случаях он может быть назначен Президентом Бразилии после получения согласия Федерального сената. Законодательством допускается лишь однократное переизбрание глав субъектов федерации, причем губернатор должен уйти в отставку хотя бы за полгода до дня проведения выборов. Перечень субъектов баллотировки кандидатов существенно ограничен, в него входят исключительно политические партии. Также установлен конституционный запрет претендовать на должность родителям, супругам и детям (как родным, так и усыновлен-

¹ Behrend J. Political dynasties and democracy in contemporary Mexico // Latin American Policy. 2021. Vol. 12. № 2. Pp. 392–393.

ным) действующего руководителя штата либо федерального округа¹.

Обратим внимание, что цензы, ограничения и запреты, используемые в латиноамериканских федерациях, особенно ограничения права избирать по признакам профессии или родства, позволяют избежать влияния административного ресурса на губернаторские выборы и складывания политических кланов и, безусловно, учитывают болезненный опыт государственного развития государств в XX в. Но установление таких ограничений пассивного избирательного права также свидетельствует и о незрелости демократических институтов и недостаточном влиянии гражданского общества на избирательный процесс.

Всеобщие выборы губернаторов провинций другой латиноамериканской федерации, Аргентинской Республики, начались относительно недавно, в 1983 г., как часть процесса национальной реорганизации. Республиканская Конституция в ст. 122 предоставляет право провинциям выбирать своих глав «без вмешательства Федерального правительства». Порядок проведения выборов и требования к кандидатам (за исключением запрета замещать данную должность служащим культа, содержащегося в ст. 73) конституционно не урегулированы². Специалистами отмечается, что сегодня в провинциях Аргентины сложились два варианта выборов – модель концентрации власти (отсутствие ограничений на количество сроков, мажоритарная система относительного большинства) и модель разделения власти (ограничение срока полномочий губернаторов, мажоритарная система абсолютного большинства, партийное многообразие)³.

Содержание конституций 23 аргентинских провинций показывает, что кандидаты должны соответствовать цензу гражданства, возрастному цензу и цензу оседлости. В 7 провинциях пассивным избирательным правом обладают только граждане Аргентины по рождению, в 16 других провинциях допускается участие натурализованных граждан Аргентины. Возрастной ценз во всех провинциях со-

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (дата обращения: 25.09.2023).

² Constitución de la Nación Argentina. URL: <http://argentina.justia.com/federales/constitucion-de-la-nacion-argentina/> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Suárez-Cao J. Squaring the circle: The consolidation of incumbency advantage in the Argentine provincial elections of 2019 // *Regional & Federal Studies*. 2021. Vol. 31. № 3. P. 331 (313–335)

ставляет 30 лет. Федеральный ценз оседлости от 5 до 15 лет для натурализованных граждан применяется в 4-х провинциях. Провинциальный ценз оседлости составляет от 2 до 10 лет, причем в 3-х провинциях для уроженцев и выходцев из других местностей предусмотрены различные цензы оседлости. В 12 провинциях ценз оседлости не применяется к гражданам, родившимся на их территории, в 14 провинциях – в отношении лиц, представлявших интересы Аргентины в общегосударственных и зарубежных организациях.

Законами провинций установлены и специальные требования. В провинции Катамарка кандидат должен являться католиком, официально заниматься трудовой деятельностью на территории провинции, на момент выдвижения не замещать должностей губернатора, федерального контролера, министра или судьи. В Рио-Негро запрещено баллотироваться родственникам губернатора до второй степени родства, в Ла-Риоха и Сан-Луис – до четвертой степени родства.

Губернатор избирается гражданами на всеобщих прямых выборах сроком на 4 года с возможностью переизбрания еще на один срок. В 18 провинциях используется мажоритарная избирательная система относительного большинства, в 5 провинциях – мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Отметим, что в 7 из 18 провинций, использующих мажоритарную избирательную систему относительного большинства, в случае равенства голосов между кандидатами исход кампании решает законодательное собрание провинции, причем в Неукене требуется квалифицированное большинство ($\frac{2}{3}$) голосов депутатов.

Другим примером централизованного федеративного государства, которое с 1989 г. регулярно проводит прямые выборы губернаторов, выступает Боливарианская Республика Венесуэла (далее – Венесуэла). Даже в условиях упадка демократии региональные избирательные институты, испытавшие серьезнейшую деформацию, остаются немногочисленными очагами народовластия в государстве¹.

В ст. 160 Конституции Венесуэлы устанавливается, что губернатор штата

¹ Polga-Hecimovich J. Venezuelan regional elections, democratic backsliding, and autocratization in the 2010s // *Regional & Federal Studies*. 2022. Vol. 32. № 4. P. 1.

избирается непосредственно населением большинством поданных голосов¹. Данный пост может замещать любой гражданин республики, достигший возраста 25 лет и ведущий светский образ жизни. Срок полномочий составляет 4 года с возможностью повторного переизбрания. Следует подчеркнуть, что конституции штатов несущественно дополняют требования к кандидатам. Так, в штатах Гуариико, Сулия и Тачира допускаются к голосованию только граждане Венесуэлы по рождению, кроме того, в последних двух штатах кандидату запрещено иметь гражданство иностранного государства. Претенденты на должность губернаторов штатов Ансоатеги и Гуариико должны являться «порядочными» и не подвергавшимися уголовному преследованию гражданами. В штате Баринас претендент на должность губернатора обязан опубликовать свою предвыборную программу. В 5 штатах законодательно установлен 4-летний региональный ценз оседлости, 15-летний федеральный ценз предусмотрен в штатах Ансоатеги и Сукре.

Особенным примером, исключением из общего правила видятся Федеративные Штаты Микронезии (далее – Микронезия). Попав под влияние США после обретения независимости, государство позаимствовало порядок проведения всеобщих прямых выборов губернаторов. Однако только в рассматриваемой модели нарушается правило, которое прослеживалось в других федерациях, – по форме правления Микронезия скорее является парламентской республикой во главе с президентом, избираемым Федеральным Конгрессом из числа сенаторов. Описанный дисбаланс в организации двух уровней государственной власти, различная природа мандатов президента и губернаторов обусловили высокую степень обособленности штатов.

Кандидат на должность губернатора штата, выдвинутый партией или в порядке самовыдвижения, должен соответствовать цензу гражданства, 35-летнему возрастному цензу, цензу оседлости и отрицательному цензу уголовного преследования. Ценз оседлости составляет от 25 до 10 лет, а в штате Яп кандидат должен проживать в Микронезии 15 лет, из которых 5 лет – на территории штата. В штатах Кусаие и Яп допускается участие в кампаниях помилованных кандидатов.

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. URL: <http://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/> (дата обращения: 25.09.2023).

Губернатор вместе с вице-губернатором штата избираются на 4-летний срок не более двух раз в жизни. Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства, в штате Яп для победы кандидату достаточно набрать 45% голосов. В штате Кусаие при избрании независимого кандидата проводятся повторные выборы вице-губернатора.

Малоизученными представляются федерации Африканского континента, многие из которых сегодня находятся на этапе становления и поиска подходящей модели организации власти. Федеративная Республика Нигерия (далее – Нигерия) выступает одним из немногочисленных государств, организующих прямые субнациональные выборы¹. Конституция 1999 г. в ст. 177 гласит, что губернатором штата всенародно избирается на 4-летний срок гражданин государства по рождению, который достиг 35-летнего возраста и обладает хотя бы школьным аттестатом. Правом выдвижения кандидатов наделены только политические партии. В условиях военного положения допускается пролонгация полномочий губернаторов Национальной Ассамблеей Нигерии².

Выборы централизованно назначаются и проводятся Независимой национальной избирательной комиссией Нигерии. При подведении итогов голосования используется сложная система определения избранного губернатора штата. При безальтернативном голосовании кандидат должен получить более 50% голосов в штате и хотя бы 25% голосов в $\frac{2}{3}$ муниципалитетов. Если в выборах участвует более двух кандидатов, победителя должно поддержать простое большинство избирателей штата, также за него должно быть подано простое большинство голосов в 50% муниципалитетов.

Очевидно, что устанавливаемые цензы показательны для центральноафриканских государств, отличающихся низким образовательным уровнем и плачевным состоянием политической культуры. К тому же нередко власть в штатах ока-

¹ К африканским федерациям, в которых губернаторы избираются непосредственно населением, также относятся Союз Коморских Островов, Судан и Южный Судан. Однако региональные выборы проводятся нерегулярно из-за политической и социально-экономической нестабильности, наблюдаемой в указанных государствах уже в течение нескольких десятилетий.

² Constitution of the Federal Republic of Nigeria. URL: <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionofTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (дата обращения: 25.09.2023).

зывается в руках военных, вследствие чего избирательные кампании проходят нерегулярно¹. Но следует признать, что указанная модель прямых губернаторских выборов, безусловно, видится перспективной.

2. *Избрание парламентом субъекта федерации.* Следует признать, что, действительно, многие федеративные государства отдают предпочтение непрямым (двухступенным) процедурам формирования исполнительной власти в регионах. Парламентская форма правления на уровне федерации обуславливает отказ от прямых выборов глав территориальных единиц в пользу парламентского голосования. Однако система сдержек и противовесов вместе с ответственностью административных ведомств перед представительными органами позволяет гармонизировать отношения ветвей власти без отрицательного воздействия на федеративные отношения и избежать нарушения демократических конституционных основ.

Например, Федеративная Республика Германия (далее – ФРГ) в Основном законе прямо не оговаривает порядок формирования органов государственной власти субъектов федерации. На субъекты федерации возлагается требование соответствия их конституционного строя «принципам республиканского, демократического и социального правового государства» (ст. 28 Основного закона ФРГ). Нормы, детально регулирующие указанные вопросы, содержатся в конституциях федеральных земель. Как и в государствах, описанных выше, порядок замещения должности главы исполнительной власти федеральной земли содержит как общие для всех субъектов федерации стандарты, так и специальные правила, признаваемые на некоторых территориях.

Главами исполнительной власти и по совместительству субъектов федерации являются премьер-министры в 13 федеральных землях или бургомистры в 3 городах-землях. Конституции федеральных земель требуют провести выборы в срок от 1 недели до 4 месяцев после первого заседания ландтагов (бюргершафтов) нового созыва. Нарушение сроков проведения выборов премьер-министра (бургомистра) влечет роспуск законодательного органа федеральной земли. Голосование происходит тайно,

¹ Turnbull M. When armed groups refuse to carry out election violence: Evidence from Nigeria // World Development. 2021. Vol. 146. № 3. P. 55.

без предварительного обсуждения кандидатов и дебатов. В 9 федеральных землях используется безальтернативное голосование по одной кандидатуре, в 7 федеральных землях – рейтинговое голосование. Система простого большинства используется при голосовании в половине земель, в других 8 федеральных землях кандидату требуется получить более 50% голосов, что может потребовать проведения повторного голосования. Исследователями отмечается, что избранным кандидатом, как правило, становится лидер победившей на выборах в ландтаг (бюргершафт) политической партии¹.

Важно отметить, что конституции федеральных земель не содержат систематизированных требований к кандидатам. Так, очевидный ценз обладания пассивным избирательным правом упоминается в конституциях лишь 4-х федеральных земель. Возрастной ценз содержится в законодательстве только двух федеральных земель (35 лет в Бадене-Вюртемберге и 40 лет в Свободном государстве Бавария). В конституциях 2-х федеральных земель косвенно упоминается ценз оседлости: в Свободном государстве Бавария премьер-министром может быть избран «каждый баварец», должность первого бургомистра Вольного ганзейского город Гамбург имеет право замещать гражданин ФРГ, переехавший в город «в разумные сроки». Условия, препятствующие кандидату быть избранным, аналогично фрагментарны и непоследовательны: в Мекленбурге – Передней Померании и Саксонии-Анхальте премьер-министром не могут стать депутаты Европейского парламента, Бундестага или представительного органа другой федеральной земли, Гессен запрещает избирать на пост премьер-министра членов императорской и королевских фамилий, правивших в Кайзеровской Германии до 1918 г.

Вариант подобной, но централизованной парламентской модели, используется в Австрийской Республике. Более выраженная роль государственного центра заключается в статусе федерального президента, который при парламентской форме правления и сугубо координационно-арбитражных полномочиях избирается непосредственно гражданами. Земельного губернатора в соответствии со ст. 101 Федерального конституционного закона избирает ландтаг нового созыва

¹ Федотова О.В. Особенности закрепления и организации деятельности высшего должностного лица субъекта федерации за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 208.

на срок своих полномочий (5 лет, в Верхней Австрии – 6 лет)¹. Конституции федеральных земель уточняют требования к претенденту на должность земельного губернатора: кандидат должен достичь возраста 30 лет, обладать пассивным избирательным правом, принадлежать к одной из партий, представленных в ландтаге, но при этом ему не разрешается занимать должность депутата ландтага. При равенстве голосов, поданных за нескольких кандидатов, избранным считается представитель партии, имеющей больше мандатов. Отметим и большую зависимость австрийских земельных губернаторов от федерального центра – об избрании нового главы федеральной земли незамедлительно оповещается федеральный канцлер, а федеральный президент обязан привести земельного губернатора к присяге.

Выделяется среди европейских федераций Бельгия. Как указывает И.В. Лексин, это государство, конституционная парламентская монархия, отличается сложным двойным федеративным устройством, обусловленным лингвистическим фактором². Исходя из национального принципа, Бельгия делится на Фламандский, Валлонский и Брюссельский (столичный) регионы, параллельно образованы и три языковых сообщества – Фламандское, Французское и Немецкоязычное. Однако названные особенности слабо затрагивают региональную исполнительную власть, которая в каждом федеральном субъекте формируется парламентской коалицией регионов и сообществ. Избираемые министры-президенты не входят в систему коронной власти и ответственны перед законодательными собраниями регионов. Присяга королю Бельгии, которая приносится министрами-президентами, скорее является церемониальной формальностью и данью традиции, нежели доказательством несамостоятельности исполнительной власти субъектов федерации.

Децентрализация власти, характерная для демократий, постепенно заимствуется и развивающимися государствами. Так, Республика Ирак после военной интер-

¹ Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz. URL: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (дата обращения: 25.09.2023).

² Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза: Учеб. пособие. М.: ИД «Форум»: Инфра-М, 2014. С. 242–243.

венции международной коалиции приступила к конституционной реформе, в ходе которой кардинальному пересмотру подверглась форма правления. После свержения диктаторского режима С. Хусейна начался переход к парламентскому правлению, на аналогичных принципах была реорганизована власть на уровне субъектов федерации (мухафаз). Губернатор избирается советом мухафазы как из своего состава, так и из числа других лиц, соответствующих избирательным цензам (30-летнему возрастному цензу и 10-летнему цензу оседлости). Исследователями отмечаются некоторые противоречия законодательного регулирования: во-первых, в силу асимметричного федеративного устройства указанный порядок в полной мере не распространяется на Иракский Курдистан и Багдад, и, во-вторых, сложившаяся практика утверждения избранного губернатора мухафазы президентским декретом явно выходит за рамки конституции, в которой такая процедура не предусмотрена¹.

Среди немногочисленных федераций Африки дальше других в процессе демократизации пошла Федеративная Демократическая Республика Эфиопия: президента и вице-президента кыллылов (главу администраций региона и его заместителя) избирают легислатуры из числа депутатов. Однако нестабильная социально-политическая обстановка приводит к частой смене региональных правительств: в отдельных кыллылах (например, Тыграе) оспаривают легитимность действующих президентов, на некоторых территориях действуют временные администрации (в частности, во вновь созданном кыллыле Народов юго-запада Эфиопии).

3. Назначение главой государства. Непосредственное назначение региональных руководителей, наименее демократичное в сравнении с предыдущими моделями, на настоящий момент постепенно адаптируется к реалиям современного федеративного государства и парламентской формы правления. Как правило, в субъектах таких федераций формируется бифуркальная исполнительная власть, представляемая назначенным губернатором, обладающим ограниченными полномочиями, и избранным местным законодательным собранием главой правитель-

¹ Дубессан Р.Х. Статус субъектов федерации в Республике Ирак // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 4. С. 384–385.

ства, концентрирующим в своих руках действующие инструменты управления регионом. При этом следует разделять назначение губернаторов в государствах, *de jure* возглавляемых королем Великобритании, и других федерациях.

Так, в Канаде парламентская форма правления вместе с постколониальным прошлым привносят особенности в организацию субфедеральной власти. Хотя ст.ст. 9–10 Конституционного акта 1867 г. определяют главой государства британского монарха, осуществляющего свои полномочия через генерал-губернатора, реальным руководителем Канады выступает премьер-министр, которым становится лидер победившей на парламентских выборах политической партии либо коалиции. Согласно ст.ст. 58–68 рассматриваемого документа генерал-губернатор назначает в провинциях лейтенант-губернаторов, которые обладают лишь представительными полномочиями, поскольку фактическим руководителем субфедеральной исполнительной власти выступает премьер-министр провинции, наделяемый полномочиями по схожему с установленным на федеральном уровне порядку¹. Повторяет канадскую модель Австралийский Союз и Федерация Сент-Китс и Невис, территории которых также ранее принадлежали Великобритании. Следует отметить, что в указанных 3 государствах действует, по сути, парламентская модель организации исполнительной власти, подобной описанной ранее.

Иная ситуация наблюдается в Республике Индия, которая в 1947 г. также обрела независимость от Великобритании. Государство обладает сложным многонациональным и поликонфессиональным населением, что обусловило его конституционное оформление как союза 29 штатов. Возможно, эти же обстоятельства оказали влияние на правовое регулирование формирования системы органов публичной власти штатов. Согласно ст.ст. 153–155 Конституции Республики Индия 1950 г. исполнительная власть штатов возглавляется губернатором, который назначается и освобождается от должности указом Президента Индии на срок, определяемый главой государства. Конституционно устанавливается ряд ограничений для губернатора: он не может быть младше 30 лет, занимать иные государственные должности, получать денежное вознаграждение за

¹ The Constitution Acts, 1867 to 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/> (дата обращения: 25.09.2023).

иную деятельность. Примечательно, что в противовес губернатору и его администрации, обладающим ограниченными властными полномочиями, в штате организуется осуществляющий отраслевое управление совет министров (правительство), формируемый легислатурой (законодательным собранием)¹. Губернатор призван не управлять штатом, а представлять на его территории интересы федерального центра, выступать посредником в спорах различных политических, национальных и религиозных групп.

Во многих аспектах повторяет такую модель другой осколок Британской Индии, Исламская республика Пакистан, в котором губернаторы провинций назначаются президентом, но дополнительно утверждаются провинциальными ассамблеями и исполняют свои полномочия совместно с главными министрами.

Схожая организация субфедеральной исполнительной власти действует и в Федеративной Демократической Республике Непал. Государство, совсем недавно перешедшее от унитарной конституционной монархии к парламентской федеративной республике, включает 7 провинций, исполнительную власть которых возглавляют назначенные президентом губернаторы. Но подобно тому, как президент обладает ограниченными полномочиями в сравнении с премьер-министром, также и губернатор может претворять в жизнь свои решения по согласованию с советом министров и главным министром, назначенными всенародно избранной провинциальной ассамблеей.

Примеры Индии, Пакистана и Непала позволяют говорить, что власть непосредственно назначенных федеральным центром глав субъектов федерации сегодня ограничивается представлением интересов федерального центра и купируется самостоятельной региональной исполнительной властью. Исследователями отмечается номинальный характер власти назначенных губернаторов². В свою очередь В.Е. Чуров вовсе предлагает рассматривать назначение губернаторов как вариант непрямых выборов, поскольку «реальная власть... сосредоточена в руках форми-

¹ Constitution of India. URL: <http://www.india.gov.in/my-government/constitution-india> (дата обращения: 25.09.2023).

² Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 5.

руемого законодательным собранием правительства провинции»¹. Возможно утверждать, что в указанных государствах на региональном уровне фактически оформилась парламентская организация исполнительной власти.

4. *Замещение должности в порядке престолонаследия.* По сравнению с другими порядком замещения должности главы субъекта федерации рассматриваемая модель видится наиболее самобытной, хотя и очевидно устаревшей. Так, в Азии располагаются немногочисленные в современном мире федеративные монархии, к числу которых относятся и Объединенные Арабские Эмираты. Форма правления и территориальное устройство этого государства представляется уникальным переплетением архаичности и юридико-политической модернизации. Федерацию образует 7 эмиратов, каждый из которых является абсолютной монархией. Возглавляющие субъекты федерации эмиры передают свою власть в порядке престолонаследия по салической системе, к старшему в династии.

5. *Комбинированные модели (Малайзия, Швейцарская Конфедерация).* Некоторые федерации могут сочетать различные способы приведения к должности руководителей регионов, описанные выше. Причем следует различать дуалистические (альтернативные) и поливариативные модели. Развиваемая тем самым асимметрия федеративного устройства позволяет субъектам учреждать собственные системы публичной власти, максимально отвечающих местной специфике и историко-политическим устоям.

Федерацией с конституционно-монархической формой правления выступает Малайзия, в состав которой входит 13 штатов: 9 являются монархическими государствами (7 султанатов, 1 раджанат и 1 бесарат), 4 – губернаторствами. Особенности форм правления на субфедеральном уровне объясняется и 2 альтернативных способа замещения должности: в монархических штатах главы субъектов федерации власть передается в порядке престолонаследия, в других же штатах губернаторы назначаются Федеральным Правительством. Региональные правительства возглавляются ментери (главные министры), назначаемыми главами штатов по ре-

¹ Чуров В.Е. Институт выборов в России и мировой опыт // Избирательное право. 2012. № 3. С. 7.

зультатам парламентских выборов¹. Характерно, что такие системы государственной власти существовали в монархических федерациях прошлого, например, в Германской империи 1871–1918 гг., что позволяет оценить малазийскую модель как переходную, сочетающую элементы авторитарной архаики и народного представительства.

Особым примером европейского федерализма служит Швейцарская Конфедерация. На сильнейшую территориальную децентрализацию государственной власти оказали влияние смешанный этноязычный состав населения и многовековые традиции демократии. 26 кантонов, выступающие субъектами Швейцарской Конфедерации, наделены правом самостоятельно определять порядок организации исполнительной власти, чем объясняется складывание поливариативной модели.

Высшие исполнительные органы кантонов, – правительственные советы, государственные комиссии, управляющие советы, государственные советы, – состоят из 5–7 человек, исполняющих полномочия в течение 4–5 лет. При формировании данных органов используется нетрадиционная для большинства государства процедура – избрание членов правительства гражданами по мажоритарной избирательной системе (в Тичино – по пропорциональной избирательной системе, в Аппенцелле-Иннерродене 4 члена Государственной комиссии, избранные гражданами по мажоритарной избирательной системе, назначают еще трех). Работой правительств руководят главы кантонов (ландамманны, председатели, президенты), срок полномочий которых составляет 1–2 года (за исключением Базель-Штадта (4 года), Во и Женевы (5 лет)). Конституции кантонов содержат следующие способы замещения должности:

1) избрание гражданами по мажоритарной избирательной системе (Аппенцель-Аусерроден, Базель-Штадт, Ури);

2) избрание на ландсгемайнде (сходе избирателей кантона) (Аппенцель-Иннерроден, Гларус);

¹ Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. С. 178–184.

3) избрание правительством из своего состава (Вале, Во, Женева, Невшатель, Фрибур, Цюрих, Шаффхаузен);

3) избрание парламентом из состава правительства (Аргау, Базель-Ланд, Берн, Граубюнден, Золотурн, Люцерн, Нидвальден, Обвальден, Санкт-Галлен, Тичино, Тургау, Цуг, Швиц, Юра).

Обзор опыта зарубежных государств позволяет говорить о наличии следующих закономерностей и особенностей. Федеративная организация государственной власти не обязывает законодателя установить конкретный порядок замещения должности главы субъекта федерации. Ключевое значение имеют характер разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами, форма правления, политический режим и исторические обстоятельства формирования государства. Также комплексное воздействие на вариативность национальных моделей опосредованно оказывают географические, хозяйственные, языковые, культурные и религиозные факторы. Однако вне зависимости от порядка замещения должности функционирует самостоятельная исполнительная власть, вмешательство федерального в формирование которой запрещено либо ограничивается церемониальными или бюрократическими формальностями.

Зарубежный опыт следует разумно учитывать при совершенствовании российского законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ: его анализ свидетельствует о предпочтительности использования в российских условиях децентрализованной модели замещения данной должности, что не исключает контроля федеральной власти за ее реализацией.

Глава 2. ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ КАК ОСНОВНОЙ СПОСОБ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Организационно-правовые основы подготовки и проведения прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Модель прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ – главный способ замещения должности, который на настоящий момент является наиболее распространенным в Российской Федерации и используется в 75 субъектах РФ¹. Этот способ замещения должности был впервые изложен в Федеральном законе от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ², который внес поправки в Федеральный закон № 184-ФЗ. Устанавливалось, что глава субъекта РФ избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании обладающими активным избирательным правом гражданами, проживающими на территории субъекта РФ.

Федеральный закон № 414-ФЗ, вступивший в силу с 1 июня 2022 г., в целом сохранил условия замещения должности, что позволяет рассматривать электоральную практику 2012–2022 гг. с позиций его норм. В отличие от действовавшего ранее закона, Федеральный закон № 414-ФЗ в ст. 22 более структурировано и упорядочено характеризует основные стадии избирательного процесса. Однако понятийный аппарат статьи, в частности, употребление в названии статьи термина «избрание» (более приемлемого для непрямых выборов) представляется не совсем уместным. Так, в законах субъектов РФ и чч. 2, 4, 5, 14 ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ используется именно термин «выборы», который, собственно, объективно соответствует параметрам рассматриваемого способа замещения должности.

¹ См. подр. приложение 1, таблица 1.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

Концепция Федерального закона, предложенная депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым и сенатором РФ А.А. Клишасом, почти не предусматривала изменений избирательного законодательства, за исключением пересмотра срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и упразднения факультативной процедуры при выдвижении кандидатов. В ходе работы над законопроектом в первом чтении депутаты Государственной Думы озвучили ряд предложений и критических замечаний. Депутат О.А. Михайлов (КПРФ) считал необходимым установить в новом Федеральном законе прямые выборы в качестве единственного способа замещения должности главы субъекта РФ, а также предусмотреть для кандидатов ценз оседлости. Члены фракции «Справедливая Россия – За правду» О.А. Нилов и А.И. Лисицын с сожалением заметили, что в законопроекте сохранились в неизменном виде требования о сборе кандидатом подписей муниципальных депутатов и избранных глав муниципалитетов в поддержку своего выдвижения¹. Однако ни одна из инициатив, в т.ч. внесенных в виде поправок ко второму чтению, так и не вошла в окончательный текст Федерального закона.

Законодательную основу прямых выборов образуют следующие нормативные правовые акты:

1) на федеральном уровне:

а) Конституция РФ (в частности, п. «н» ч. 1 ст. 73 и ст. 77, устанавливающие общие правила формирования субфедерального уровня государственной власти и статус высшего должностного лица субъекта РФ);

б) законодательство об общих принципах организации государственной власти в субъектах РФ (ст.ст. 20 и 22 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющие основные условия, этапы и сроки проведения выборов);

в) избирательное законодательство (Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ),

¹ Стенограмма заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 ноября 2021 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5716/> (дата обращения: 25.09.2023).

регулирующий основные избирательные стандарты и процедуры);

в) партийное законодательство (отдельные положения Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», регламентирующие некоторые стороны порядка выдвижения кандидата);

д) подзаконные нормативные правовые акты (главным образом, постановления Центральной избирательной комиссии РФ, содержащие как общие, так и специальные требования к проведению избирательной кампании);

2) на уровне субъектов РФ:

а) конституции (уставы) субъектов РФ (закрепляют способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ);

б) избирательное законодательство¹:

– в 15 субъектах РФ действуют избирательные кодексы и их аналоги (в частности, в Татарстане и Башкортостане, Приморском и Хабаровском краях, Белгородской, Ростовской и Свердловской областях)².

– в 57 субъектах РФ приняты специальные законы о выборах высшего должностного лица субъекта РФ, в целом повторяющие структуру модельного закона, рекомендованного Центральной избирательной комиссией РФ³;

– 3 субъекта РФ (Республика Коми, Костромская и Курская области⁴) регулируют подготовку и проведение выборов одновременно нормами специального избирательного закона и избирательного кодекса⁵;

¹ См. подр. приложение 1, таблица 2.

² Кодификацию избирательного законодательства, несомненно, следует рассматривать как прогрессивное явление, однако к некоторым законам имеются претензии технико-юридического характера. Далеко не все кодексы разделены на общую и особенную части, многочисленные поправки и дополнения нередко искажают первоначальные концепции законов. Указанные обстоятельства существенно осложняют работу с текстами этих актов и их применение.

³ См.: Модельный закон «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2014. С. 50–264.

⁴ См. напр.: Кодекс Курской области о выборах и референдумах: закон Курской области от 3 декабря 2009 г. № 106-ЗКО (в ред. от 19 июня 2023 г.) // Курская правда. 2009. 17 декабря; О выборах Губернатора Курской области: закон Курской области от 20 июня 2012 г. № 51-ЗКО (в ред. от 19 июня 2023 г.) // Курская правда. 2012. 23 июня.

⁵ Комбинированное законодательное регулирование стало своеобразным решением проблемы нормативно-правового обеспечения выборов высшего должностного лица субъекта РФ при

в) подзаконные нормативные правовые акты (в основном – постановления (или решения) избирательных комиссий субъектов РФ, посвященные организационным и процессуальным вопросам).

Выборы проводятся по единому избирательному округу, включающему всю территорию конкретного субъекта РФ. На законодательные собрания регионов возлагается обязанность назначить выборы не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Как правило, это решение принимается в конце мая – начале июня, исключением стал 2012 г., когда голосование проводилось 14 октября, и выборы соответственно, были назначены в первой половине июля. При назначении повторных выборов допускается сокращение данного срока, но не более чем на $\frac{1}{3}$. Отметим, что в случае единственных повторных выборов Губернатора Приморского края 2018 г. срок проведения избирательной кампании был максимально сокращен (решение о назначении выборов было принято за 60 дней до дня голосования). Субъектом назначения выборов может выступить избирательная комиссия субъекта РФ, на которую возлагается такое правомочие, если законодательный орган бездействовал либо вовсе не был сформирован. Решение должно приниматься не позднее чем за 80 дней до дня голосования, однако в практике подобных примеров не отмечается.

Рассматриваемая модель установила жесткую периодичность выборов, связанную с единым днем голосования: днем голосования на очередных выборах неизменно назначается второе воскресенье сентября года, в который завершается срок полномочий действующего главы субъекта РФ, а в случае его досрочной отставки – ближайшее второе воскресенье сентября.

С 2012 по 2022 гг. состоялись 167 кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ, из которых очередных – 94, досрочных – 72, повторных – 1. Достаточно большое число досрочных выборов объясняется активной ротацией губернаторского корпуса, о которой будет подробно сказано в следующей главе. Минимальное количество выборов отмечалось в 2012 г., когда 5 избирательных кампаний фактически проходили в экспериментальном режиме, максимальное – в

2014 г. (30 кампаний). В среднем в каждый год проходит около 15 избирательных кампаний, но в рамках 5-летнего цикла выборы распределяются неравномерно (с минимальным числом кампаний в год проведения выборов в Государственную Думу и приблизительно равным количеством в другие годы). В силу соблюдения принципа периодичности выборов статус очередных выборов присваивается тем кампаниям, которые проходят в год окончания полномочий действующего главы субъекта РФ, поэтому даже при отставке руководителя региона в последний год исполнения полномочий выборы имеют статус очередных (например, тому подтверждением выступают кампании 2019 г.). Досрочными же выборами являются те кампании, которые проходят в случае прекращения полномочий действующего высшего должностного лица субъекта РФ более чем за год до очередных выборов. Однако в некоторых субъектах РФ данное правило нарушалось: так, выборы глав Томской области в 2017 и 2022 гг., Камчатского края и Иркутской области в 2020 г., Республики Тыва в 2021 г. имели статус досрочных, хотя, судя по срокам, должны являться очередными¹.

Право избирать глав регионов по общему правилу принадлежит достигшим на день голосования возраста 18 лет гражданам Российской Федерации, место жительства которых находится на территории соответствующего избирательного округа (т.е. субъекта РФ). В последние годы отмечается стремление законодателя расширить число лиц, которым предоставляется активное избирательное право. Так, им могут обладать граждане, не имеющие регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации и зарегистрированные по месту пребывания не менее чем за 3 месяца до дня голосования. Кроме указанной категории граждан законодательство разрешает голосовать студентам очной формы обучения, зарегистрированным в общежитиях на территории субъекта РФ, вынужденным переселенцам, участникам Государственной программы по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию.

Обратная ситуация наблюдается при реализации пассивного избирательного

¹ Здесь и далее сведения о ходе избирательных кампаний приведены в соответствии с приложением 2.

права. Оно ограничивается требованиями к кандидату – совокупностью условий, цензов, ограничений и запретов, соответствие которым предоставляет гражданину право баллотироваться кандидатам на выборах высшего должностного лица субъекта РФ. В своем нынешнем виде эта система сформировалась после избирательной реформы 2012 г., она имеет сложную и разветвленную структуру, которая базируется на нормах Конституции РФ, Федеральных законов № 414-ФЗ и № 67-ФЗ. В силу конституционного правила о верховенстве федерального законодательства, законы субъектов РФ и избирательные региональные законы должны только имплементировать и конкретизировать федеральное регулирование. Требования к кандидату следует подразделить на следующие категории.

1. Конституционные требования. До реформы 2020 г. Конституция РФ ограничивалась установлением общих оснований приобретения пассивного избирательного права (чч. 1 и 2 ст. 32) и отсылочными нормами п. «н» ч. 1 ст. 72 и ст. 77 об общих принципах организации государственной власти в субъектах РФ. Новая ч. 3 ст. 77 подняла на уровень Основного закона России требования, ранее сформулированные в федеральном законодательстве. Совокупно Конституцией РФ установлены следующие требования: 1) ценз российского гражданства; 2) возрастной ценз (достижение 30 лет на день голосования); 3) ценз дееспособности; 4) запрет избираться лицам, имеющим гражданство либо вид на жительство иностранного государства; 5) запрет избираться лицам, находящимся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Причем перечень возможных требований конституционный законодатель оставил открытым.

Такие требования являлись вполне традиционными для российских должностных лиц еще задолго до конституционной реформы и, как правило, не оспаривались выдвигаемыми кандидатами в силу своего объективного и качественного характера. Примечательно, что единственным неоднократно нарушенным условием стал возрастной ценз. Так, в ходе избирательной кампании по выборам мэра Москвы в 2013 г. пытался участвовать 27-летний А.И. Жоночин. Его аргумент, что ч. 2 ст. 32 Конституции РФ предоставляет право быть избранным всем

лицам, достигшим совершеннолетия, был признан судом несостоятельным¹. В 2017 г. в двух субъектах РФ партии баллотировали кандидатов, не достигших 30 лет: Карельское отделение политической партии «Молодая Россия» выдвинула 29-летнюю М.А. Авишеву, томское отделение «Партии роста» назвало своим кандидатом 28-летнего предпринимателя М.А. Лучшева. Республиканская избирательная комиссия ожидаемо отказались регистрировать М.А. Авишеву как не обладающую пассивным избирательным правом², М.А. Лучшев самостоятельно отказался продолжать участие в избирательной кампании. На пост главы администрации (губернатора) Краснодарского края в 2020 г. «Партия социальной справедливости», осознавая противоречие своих действий не только федеральному законодательству, но и новой ч. 3 ст. 77 Конституции РФ, поддержала 27-летнего Д.А. Деулина. По заявлениям партии и кандидата, молодая команда сможет намного эффективней управлять регионом, а выдвижение столь юного кандидата – акция по борьбе с дискриминационными положениями законодательства. Однако после отказа в регистрации оспаривания решения не последовало³. Не исключено, что названные эпизоды продемонстрировали известную еще с 1990-х гг. технологию пиара, привлечения внимания к персоне посредством скандального участия в выборах. Бессодержательная демагогия заявлений кандидатов о преимуществах своего возраста не основались на законе, о действии которого они, очевидно, не могли не знать.

2. *Репутационные требования.* Федеральный закон № 414-ФЗ, устанавливая обязанность кандидата обладать правом быть избранным, отсылает к ст. 4 Феде-

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 5 сентября 2013 г. № 5-АПГ13-46.

² О рассмотрении заключения Рабочей группы по приему и проверке документов, представляемых кандидатами на должность Главы Республики Карелия в Центральную избирательную комиссию Республики Карелия для выдвижения и регистрации, принятого по результатам рассмотрения документов, представленных Авишевой Марией Александровной: постановление Центральная избирательная комиссия Республики Карелия от 11 июля 2017 г. № 15/137-6 // Карелия. 2017. 20 июля.

³ Об отказе Деулину Денису Александровичу в регистрации кандидатом на должность главы администрации (губернатора) Краснодарского края: постановление Избирательной комиссии Краснодарского края от 31 июля 2020 г. № 131/1192-6 // Кубанские новости. 2020. 7 августа.

рального закона № 67-ФЗ¹. Ее положения помимо упомянутых выше конституционных запретов устанавливают дополнительные основания для ограничения пассивного избирательного права, включающие: 1) отрицательный ценз судимости; 2) отрицательный ценз привлечения к административной ответственности; 3) отрицательный ценз нарушения избирательного законодательства; 4) отрицательный ценз причастности к деятельности террористической/экстремистской организации.

Соблюдение равновесия между защитой избирательной системы от политических авантюристов и обеспечением избирательных прав и политического плюрализма требует использовать при ограничении пассивного избирательного права верифицируемые критерии, среди которых одними из главных сегодня стали нарушение закона и привлечение к юридической ответственности. По мнению Конституционного Суда РФ, «правовая демократия... нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от... криминализации публичной власти», чем объясняется право законодателя «установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти»². Изложенное выше позволяет согласиться с Д.С. Токмаковым, что потребность в «соблюдении баланса публичных и частных интересов» обязывает государство устанавливать «на пути во власть людей, пренебрегающих законом, достаточно жестких преград»³.

Но, как отмечает Н.Ю. Турищева, вплоть до 2002 г. судимость незначитель-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

³ Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Государство и право. 2013. № 10. С. 63–64.

но влияла на статус кандидата: избирательный закон 1994 г. вовсе не упоминал рассматриваемый институт, а избирательный закон 1997 г. обязывал кандидатов лишь уведомлять о фактах привлечения к уголовной ответственности. После вступления в силу действующего Федерального закона № 67-ФЗ обозначилась тенденция к ограничению пассивного избирательного права по признаку наличия судимости: первоначальная редакция закона запрещала временно участвовать в выборах только лицам, которым запрещено занимать публичные должности, с 2006 г. число составов преступлений, препятствующих получению статуса кандидата, стало неукоснительно расти¹. Так, по представленным нами ранее оценкам к середине 2021 г. в пассивном избирательном праве было ограничено около 3,133 млн. граждан, осужденных по 433 составам преступлений².

Оговоримся, что Федеральный закон № 414-ФЗ не предусматривает специальных ограничений, связанных с привлечением кандидата на должность высшего должностного лица субъектов РФ к уголовной ответственности, поэтому применяются общие для выборов всех уровней и видов нормы пп. «а»–«б.1» ч. 3.2 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, предусматривающие многочисленные основания временного ограничения права быть избранным в связи с наличием (причем даже погашенной или снятой) судимости:

1) 15-летнее ограничение права быть избранным со дня прекращения судимости для лиц, приговоренных к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений (более 110 составов преступлений);

2) 10-летнее ограничение права быть избранным со дня прекращения судимости для лиц, приговоренных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений (более 250 составов преступлений);

3) 5-летнее ограничение права быть избранным со дня прекращения судимости для лиц, которым назначено наказание в виде лишения свободы за совершение экстремистских преступлений (18 составов преступлений) и некоторых

¹ Токмаков Д.С. Судимость как основание ограничения избирательных прав // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2017. № 4. С. 63–64.

² См. подр.: Марков Р.С. Участие в выборах глав субъектов Российской Федерации кандидатов, привлекавшихся к уголовной ответственности // Право и государство: теория и практика. 2022. № 3. С. 172–173.

преступлений средней тяжести (86 составов преступлений);

Кроме факта привлечения к уголовной ответственности, основаниями для ограничения пассивного избирательного права являются:

1) совершение административных правонарушений экстремистского характера (на период, в течение которого лицо считается подвергнутым данному наказанию, т.е. 1 год);

2) совершение отдельных избирательных правонарушений (до окончания данной избирательной кампании).

Анализ практики проведения избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ за период с 2012 по 2022 гг. показывает незначительную представленность кандидатов с криминальным прошлым, участие же граждан, чье пассивное избирательное право ограничено в силу совершения некоторых административных и избирательных правонарушений, не обнаружено. За указанный период в избирательных кампаниях приняли участие 30 человек, привлекавшиеся к уголовной ответственности, что составляет примерно 2,37% от общего числа выдвинутых участников. На момент баллотирования у 7 кандидатов имелась непогашенная (неснятая) судимость, что стало основанием для отказа в регистрации. Из 23 человек, обладавших пассивным избирательным правом, только 4 приняли участие в голосовании. Показательно, что ни количество имевшихся судимостей, ни степень тяжести преступлений не коррелируются с регистрацией либо отказом в регистрации, хотя ни один из участвовавших в голосовании подвергавшийся уголовному преследованию кандидат не получил высокой электоральной поддержки.

До вступления в силу действующего уголовного закона (1 января 1997 г.) подвергались уголовному преследованию 4 кандидата, 22 кандидат – после указанной даты, еще четверо были осуждены в соответствии как с Уголовным кодексом РСФСР, так и с Уголовным кодексом РФ. Такое же соотношение наблюдается и с количеством судимостей: 22 человек имел только 1 судимость, 2 и 3 раза привлекались к уголовной ответственности 4 человека. Анализ составов преступлений в зависимости от степени тяжести содеянного показывает, что кандидатами в

основном совершались преступления небольшой тяжести (24 преступления), деяния средней тяжести отмечаются 8 раз, тяжкие – 7 раза, особо тяжкие – 1 раз.

Рассматривая объекты преступлений, следует отметить, что наиболее распространенными противоправными деяниями являются преступления против личности (15 преступлений, из которых 12 – против жизни и здоровья). Далее идут преступления против государственной власти (8 преступлений, из которых 7 – против порядка управления), в сфере экономики (4 преступления), против общественной безопасности и общественного порядка (4 преступления), против военной службы (1 преступление). Осужденные кандидаты наиболее часто привлекались к ответственности за побои (7 преступлений), применение насилия в отношении представителя власти (3 преступления), различные виды мошенничества и неправомерный доступ к компьютерной информации (по 2 преступления). Кандидатами, осужденными в соответствии с положениями Уголовного кодекса РСФСР, совершались преступления против собственности (7 преступлений), против общественной безопасности и общественного порядка (5 преступлений), против жизни и здоровья (1 преступление). Главным образом, данные деяния относились к категории нетяжких (за исключением 3-х преступлений). Наиболее распространенными правонарушениями были кража и хулиганство (по 4 преступления).

Важно заметить некоторую схожесть преступных деяний кандидатов. Осужденные в соответствии с Уголовным кодексом РСФСР лица в основном нарушали закон в 1970–1980-е гг., в молодые годы, и совершали наиболее характерные для молодежи преступления. Правонарушения кандидатов, преступивших действующий уголовный закон, связаны, главным образом, с семейно-бытовой (либо межличностной) сферой, экономической и профессиональной (коммерческой или служебной) деятельностью. Даже неоднократность привлечения граждан к уголовной ответственности не позволяет говорить об их интегрированности в криминальные структуры. Более того, возможно наблюдать и некоторую «преемственность» противоправных деяний: составы преступлений, изложенные в ст. 206 Уголовного кодекса РСФСР «Хулиганство», охватывали значительно больший круг общественных отношений, нежели содержащиеся сегодня в ст. 213 Уголовного кодекса РФ «Хулиганство». Этим, в частности, можно объ-

яснить преобладание судимостей за хулиганство в период до 1 января 1997 г. и многочисленные судимости за побои после вступления в силу нового уголовного закона.

Ужесточение репутационных требований к кандидату побудило законодателя ограничить пассивное избирательное право не только граждан, противоправность деяний которых установлена правоохранительными органами, но и лиц, потенциально способных нанести вред обществу. Так, согласно предусмотренной Федеральным законом от 4 июля 2021 г. № 157-ФЗ новелле избирательного законодательства временно лишаются права быть избранным кандидаты, причастные к деятельности террористических и экстремистских организаций: для руководящего состава срок ограничений составляет 5 лет с момента запрета деятельности организации, для рядовых участников – 3 года¹. Поскольку настоящее ограничение действовало только в ходе избирательных кампаний 2021 и 2022 гг., практика его применения в отношении кандидатов на должность высших должностных лиц субъектов РФ к настоящему моменту не сформировалась.

Следует признать, что законодательство о губернаторских выборах, пожалуй, сильнее, чем другие законы о выборах в органы публичной власти, отягощено цензами и ограничениями, направленными на определение репутационных характеристик кандидата. Следует согласиться с А.С. Офицеровым, что политические объединения как коллегиальные органы, заинтересованные в победе своего кандидата, безусловно, будут баллотировать лиц, не имеющих провинностей перед законом, что делает подобного рода требования избыточными². Однако рассмотренные выше данные свидетельствуют, что кандидаты, в т.ч. имеющие непогашенные судимости, имелись как среди выдвинутых политическими партиями, так и среди независимых кандидатов.

3. Служебные требования. Федеральный закон № 414-ФЗ устанавливает для кандидатов на главные посты субъектов РФ достаточно специфические и не-

¹ О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 23. Ст. 3916.

² Офицеров А.С. О судимости и пассивном избирательном праве // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 67.

типичные для российского избирательного законодательства требования, обусловленные предыдущим замещением должности.

Во-первых, предусмотрен отрицательный ценз предыдущего отрешения – бывшее высшее должностное лицо субъекта РФ после отрешения от должности в связи с выражением недоверия законодательным органом субъекта РФ утрачивает право баллотироваться кандидатом на предстоящих выборах. Такое ограничение логически происходит из факта привлечения главы субъекта РФ к конституционной ответственности и, скорее, носит уточняющий характер. Следует упомянуть, что Федеральный закон № 184-ФЗ также запрещал в течение 2-х лет участвовать в выборах главы любого российского региона, отрешенного от должности Президентом РФ. Федеральный закон № 414-ФЗ увеличил данный срок до 5 лет.

Во-вторых, гражданин должен соответствовать отрицательному цензу предыдущей отставки – по общему правилу досрочно прекративший полномочия главы субъекта РФ по собственному желанию лишается права на участие в следующих выборах, но с согласия Президента РФ может участвовать в досрочных выборах, если замещал должность более года. Указанное исключение часто использовалось в ходе избирательных кампаний 2013–2017 гг., когда губернаторы, ранее наделенные полномочиями законодательными собраниями субъектов РФ, добровольно уходили в отставку и ставили вопрос о доверии главы государства, затребовав разрешение на переизбрание в новом порядке. В данный период Президент РФ принял отставки 30 руководителей регионов и в последующем разрешил им баллотировать на новый срок. По мнению В.Г. Голосова, таким образом главы субъектов РФ фактически продлили срок своих полномочий и получили некоторую дополнительную легитимность¹.

И, в-третьих, до 2021 г. на кандидатов распространялся отрицательный ценз срока замещения должности, позволявший избираться только на два 5-летних срока подряд. Ценз, призванный обеспечить сменяемость региональной власти, был введен в федеральное законодательство достаточно поздно, только с приня-

¹ Golosov G.V., Tkacheva T. Let My People Run: Pre-Election Resignations of Russia's Governors, 2013–2015 // Problems of Post-Communism. 2018. Vol. 65. № 4. P. 244.

тием Федерального закона № 184-ФЗ, при этом нормативными правовыми актами субъектов РФ в 1991–1999 гг. подобное ограничение имело иное содержание либо отсутствовало. Неоднократные законодательные изменения в переходный период создавали разночтения в порядке применения указанного ценза в отношении действующих высших должностных лиц субъектов РФ.

Возможность однократного переизбрания была оспорена в Конституционном Суде РФ. В Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П обосновывалось, что исчисление двух возможных сроков с 1999 г. начинается в субъектах РФ, законодательство которых до этого не содержало подобного ограничения. Наличие же в законах рассматриваемого условия не означало, что у глав исполнительной власти регионов возникало право переизбираться еще на 2 срока. Вместе с тем Конституционный Суд РФ сформулировал важную правовую позицию, в последующем неоднократно учтенную федеральным законодателем, – изменение порядка замещения должности главы субъекта РФ может стать основанием для нового исчисления срока полномочий¹. Поскольку названный порядок позднее менялся несколько раз, некоторым руководителям регионов удалось не покидать свои посты на протяжении многих лет. Так, А.Н. Михайлов возглавлял Курскую область 18 лет (2000–2018 гг.), М.Ш. Шаймиев являлся Президентом Республики Татарстан 19 лет (1991–2010 гг.), Губернатор Кемеровской области А.Г. Тулеев и глава администрации Липецкой области О.П. Королев оставались у власти более 20 лет (в 1997–2018 гг. и 1998–2018 гг. соответственно), а Губернатор Белгородской области Е.С. Савченко – 27 лет (1993–2020 г.).

В ходе рассмотрения проекта будущего Федерального закона № 414-ФЗ осенью 2021 г. одной из наиболее дискуссионных стала новелла, предполагавшая отменить ограничение количества сроков, в течение которых возможно замеще-

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909.

ние должности. Инициатива вызвала жесткую критику парламентской оппозиции, однако П.В. Крашенинников уточнил, что Федеральный закон не снимает ограничения срока замещения должности, а делегирует установление таких временных рамок субъектам РФ. Однако автор законопроекта умолчал, что ч. 3 ст. 55 Конституции РФ разрешает ограничение прав граждан только с санкции федерального законодателя, следовательно, отсутствие в Федеральном законе № 414-ФЗ норм о возможном количестве сроков полномочий не позволяет наделить субъекты РФ упомянутыми полномочиями.

Косвенно это подтверждает мониторинг имплементации регионами норм нового законодательства. По состоянию на 1 июня 2022 г., дату вступления в силу положений Федерального закона № 414-ФЗ о статусе высшего должностного лица субъекта РФ, только 41 субъект РФ (48,2%) привел свое законодательство в соответствие с Федеральным законом, из субъектов, в которых проводятся прямые выборы – 35 (46,7%). Во всех без исключения случаях условие о количестве сроков, в течение которых губернатор может замещать должность, исключено из конституций (уставов) субъектов РФ. Оставшиеся регионы привели в соответствие свои правовые акты до конца 2022 г. и также последовали примеру своих предшественников. Но остается открытым вопрос, что именно стало мотивом законодательных изменений – воля субъектов РФ, намерения федерального центра, которые умалчивались при подготовке законопроекта, или несовершенство положений Федерального закона № 414-ФЗ.

Поскольку найти однозначный ответ не представляется возможным, остается обратиться к первоначальному смыслу, который, по словам авторов законопроекта, изначально вкладывался в ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ, – децентрализации, передачи в ведение субъектов РФ хотя бы одного из требований к кандидатам. Поэтому в целях устранения обнаруженной неопределенности предлагается дополнить ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ новой ч. 2.1, легализующей возможность регионального законодателя устанавливать количество сроков, в течение которых высшее должностное лицо субъекта РФ может замещать должность. Содержание данной правовой нормы представлено в приложении 5.

По мнению А.Н. Мещерякова, совокупность указанных требований призвана препятствовать выдвижению избыточному числу кандидатов. Он считает, что данные цензы разработаны с учетом негативного опыта применявшихся в 1990-е гг. политических технологий по манипулированию мнением населения и призваны их юридически пресекать¹. Но с такой точкой зрения возможно согласиться лишь частично, поскольку излишне жесткие требования к кандидатам искусственно ограничивают представительство различных политических сил, а главное – пространство выбора для избирателя. Негативно влияет и то обстоятельство, что регионы предельно ограничены в установлении требований к кандидатам на губернаторские должности: нынешняя модель отличается централизмом, при котором условия федерального центра не имеют вариативного, диспозитивного характера. Субъекты РФ сегодня предельно ограничены в возможности адаптировать требования федерального закона с учетом местной специфики. В данном ракурсе резонно согласиться с Н.В. Малявкиной, предлагающей рассматривать описанные требования как качества, ожидаемые федеральным центром от будущего главы субъекта РФ, инструмент превентивного исключения из избирательного процесса неподходящих для него персоналий².

Однако следует указать, что обнаруженный электоральный диктат Федерации контрастирует с наличием требований, прямо непредусмотренных федеральным законодателем. На предыдущем этапе законодательство регионов содержало значительно больший перечень избирательных цензов, некоторые из которых носили неординарный либо дискриминационный характер, большинство из них позже вышли из употребления либо были напрямую запрещены законом. Но неразрешенной до настоящего момента остается проблема языкового ценза: хотя он не упоминается ни в одном действующем федеральном законе, требование обязательного владения государственными языками для глав субъектов РФ сохраняет-

¹ Мещеряков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями... С. 29.

² Малявкина Н.В. Реформирование выборов глав субъектов Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 76.

ся в ч. 2 ст. 70 Конституции Республики Бурятия¹ и ч. 1 ст. 91 Конституции Республики Татарстан². Причем столь нетипичное требование сохранилось в конституционных актах даже после приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с положениями Федерального закона № 414-ФЗ.

В контексте конституционных поправок, которые, в частности, направлены на совершенствование правового статуса русского языка как государственного языка, особый интерес представляет положение собственных государственных языков республик в составе РФ в изменяющихся условиях, в т.ч. в избирательном процессе. Несмотря на сокращение сферы использования в последние годы, эти языки неизменно выступают не только инструментом национальной самоидентификации, но и неотъемлемым элементом национально-государственного строительства субъектов РФ. Из этого становится очевидным стремление республик использовать языковой ценз, в т.ч. в процессе формирования органов публичной власти и, особенно, при избрании высших должностных лиц.

Согласно ч. 2 ст. 68 Конституции РФ, республики в силу своего этногосударственного статуса получили право устанавливать собственные государственные языки, что обеспечило богатую практику применения языковых цензов и цензов республиканского гражданства. Причем, если последние, в сущности, являлись юридически ничтожными, то требования владеть государственными языками республик в составе РФ порождало юридический казус. Федеральное законодательство не ставит условием обладания права быть избранным владение русским языком как государственным языком РФ, – оно имплицитно включено в ценз гражданства, – поэтому оставалось неясным, могут ли республики требовать от кандидатов на должность руководителей субъекта РФ владеть региональным государственным языком. Хотя язык для национальных республик выступал одним из элементов политической субъектности, такое требование ставило в преимущественное положение государствообразующий этнос, в то время как иные граждане, в частности, использующие

¹ Конституция Республики Бурятия: принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (в ред. от 29 апреля 2022 г.) // Бурятия. 1994. 9 марта.

² Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 26 января 2023 г.) // Советская Татария. 1992. 12 декабря.

федеральный государственный язык, существенно уязвлялись в избирательных правах. Кроме того, П.Ю. Ермошин, в целом характеризуя подобные ограничения, считает языковой ценз дискриминационным и применяемым только авторитарными государствами¹.

Р.Ф. Туровский называет первую половину 1990-х гг. временем наиболее активного использования языковых цензов. В период становления новой федеративной системы такое требование к кандидатам приводило к «укреплению позиций национальной бюрократии», но делало «невозможным участие в выборах практически всех представителей нетитульной национальности»². К концу же десятилетия языковые ограничения встречали протест со стороны претендентов на первые посты республик, неоднократно проверялись на конституционность. Так, в 1996 г. на выборах президента Республики Марий Эл кандидаты демонстративно отказались сдавать экзамен на знание марийского языка и отстаивали свое право на участие в выборах в суде. Попытки Конституционного Суда РФ внести ясность в данный вопрос также не завершились однозначными результатами. В Постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П судьи не смогли прийти к итоговому решению в силу неопределенности правового статуса государственного языка Республики Башкортостан. Однако судья В.Г. Стрекозов отметил, что «введение языкового ценза для кандидатов в президенты Республики Башкортостан лишает большинство избирателей республики пассивного избирательного права», а «граждане в значительной части лишаются права избрать на эту должность того кандидата, кого они считают достойным». И Определением от 13 ноября 2001 г. № 260-О была признана неконституционной норма ч. 1 ст. 76 Конституции Республики Адыгея, требовавшая от будущего президента «свободно владеть» адыгейским и русским языками, как неизмеримая оценочная категория³. Данная правовая пози-

¹ Ермошин П.Ю. Языковой избирательный ценз // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 65-12. С. 40.

² Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: Учеб. пособие. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006. С. 606.

³ По запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 ноября 2001 г. № 260-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 741.

ция не встретила возражения среди судей Конституционного Суда РФ.

Под влиянием федеральных властей с начала 2000-х гг. языковые цензы постепенно перестают использоваться в большинстве субъектов РФ. Не стихавшее обсуждение конституционности требований владеть государственными языками республики в составе РФ завершила отмена прямых выборов высших должностных лиц. В 2007 г. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан легализовал языковой ценз для кандидатов на должность президента Республики Татарстан¹. В избирательной модели 2012 г. рассматриваемое ограничение пассивного избирательного права не нашло отражения, что, однако, не помешало установить условие владения государственными языками в названных выше субъектах РФ. Но примечательно, что настоящий ценз в изменившихся условиях принял не более чем декларативный характер: ни республиканским законодательством, ни актами избирательных комиссий субъектов РФ не определен порядок проверки факта владения национальными языками. Это иллюстрируется примерами из практики: в ходе выборов президента Республики Татарстан 2020 г. Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан отказалась проводить соответствующие испытания, поскольку данный орган «не обладает полномочиями по проверке кандидатов на знание государственных языков»². К тому же договор, предоставлявший дополнительные правомочия республике, утратил силу еще в 2017 г.

Установленные обстоятельства подтверждают существование прямо непредусмотренного федеральным законодательством ограничения пассивного избирательного права для кандидатов на должность высших должностных лиц некоторых республик в составе РФ. Противоречивость конституционно-правовой природы анализируемого ценза позволяет в равной степени рассматривать его в качестве законного требования, укрепляющего политическую и национальную

¹ Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ (не действует) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

² Антонов К. Кандидатам не посмотрят на язык // Коммерсантъ (Казань). 2020. 2 июля. С. 1.

идентичность республик, и нарушения конституционных прав и федеральных избирательных стандартов, дискриминирующее многих граждан РФ. Но разумно предположить, что глава обладающего существенным национальным компонентом региона должен также владеть и государственными языками, устанавливаемыми наравне с русским языком. В данном случае речь идет не о лингвоэтнической самоидентификации гражданина, а о способности кандидата эффективно работать в условиях конкретного субъекта РФ.

Очевидно, что федеральному законодателю требуется ликвидировать выявленный пробел. В одной из наших публикаций мы предлагали обратиться к опыту предыдущих лет и решить проблему в договорном порядке. В качестве обоснования позиции приводился пример рассмотренного выше договора с Республикой Татарстан 2007 г. и признание факта, что далеко не все республики устанавливают свои государственные языки либо активно их используют в публичном администрировании (а установление в некоторых же субъектах РФ же сразу нескольких республиканских языков вовсе делает использование такого ценза невозможным)¹. Это подталкивало отдать предпочтение в пользу федеративного договора, однако следует признать неубедительность и даже несостоятельность наших предложений. Во-первых, за минувшие десятилетия уже сформулированы правовые позиции судебных органов, в которых данный ценз квалифицирован как расходящийся с конституционным принципом равноправия². Во-вторых, государственный центр, избравший вектор на централизацию системы публичной власти, сегодня практически отказался от договорного регулирования отношений с субъектами РФ, да и законодательно признается преимущество положений федеральных законов над условиями договора. И, в-третьих, отсутствует (и вряд ли может появиться) какой-либо механизм проверки рассматриваемого требования: проведение экзаменов на знание государственных языков, практиковавшееся в 1990-е гг., является скорее инструментом проверки соответствия цензу грамотности,

¹ Марков Р.С. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в контексте федеративных отношений: Монография. М.: ИНФРА-М, 2022. С. 102–105.

² Кленов А.Л. Конституционный принцип равенства прав человека и гражданина независимо от языка в РФ и США: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. С. 21.

дискриминационный характер которого безоговорочно признается научным сообществом.

Представляется целесообразным поставить точку в дискуссии, продолжавшейся более четверти века. Вероятно, наиболее рациональным решением станет делегирование проверки лингвистических познаний кандидатов субъектам выдвижения и субъектам поддержки выдвижения, тем самым перенеся языковой ценз в сугубо политическую плоскость. Сохранение же в республиканских конституциях даже декларативных, не используемых на практике норм видится избыточным. Закрывать вопрос языкового ценза предлагается установлением запрета требования к кандидату о владении государственными языками республики в составе РФ, дополнив ч. 8.1 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ. Содержание данной правовой нормы представлено в приложении 5.

Подводя итоги параграфа, следует указать основные организационные характеристики модели прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ:

- рассматриваемый способ замещения должности основан на централизованной системе выборов, которая устанавливает общие для всех субъектов РФ порядок подготовки и проведения избирательных кампаний, сроки осуществления избирательных процедур, требования к кандидатам на должность главы субъекта РФ;

- устанавливаемые Конституцией РФ и федеральными законами цензы, ограничения и запреты отражают требования федерального центра к кандидатам как к претендентам на федеральную государственную должность, в то же время данные условия практически не учитывают региональный компонент правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ;

- немногочисленные требования, устанавливаемые к кандидатам законами субъектов РФ, нуждаются в существенной законодательной модификации.

§ 2. Выдвижение и регистрация кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Проведение выборов глав субъектов РФ отличается меньшим числом субъектов баллотировки, но большим перечнем дополнительных условий для регистрации кандидатов. Такие параметры, суммируясь с особыми требованиями к обладанию пассивным избирательным правом, объективно приводят к небольшому количеству выдвинутых претендентов на главный пост региона и еще меньшему количеству зарегистрированных кандидатов.

По общему правилу, изложенному в ч. 3 ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ, кандидаты могут быть выдвинуты только политическими партиями. Согласимся с М.Г. Мирзоевым, что законодательное установление ограничения состава субъектов выдвижения кандидатов являлось частью программы повышения роли и статуса избирательных объединений, активно проводившейся с подачи федерального центра на рубеже 2000–2010-х гг. В итоге «процесс формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации (и законодательных, и исполнительных) приобрел партийный характер»¹. Политическая партия, имеющая отделение в соответствующем российском регионе, вправе выдвинуть кандидатом как гражданина, являющегося членом данной организации, так и беспартийного, выразившего согласие на выдвижение. Соответствующее решение должно приниматься на конференции либо общем собрании избирательного объединения. Отдельные политические организации (главным образом, «Единая Россия») практикуют проведение праймериз, которые все же являются внутрипартийным мероприятием, необязательным и неурегулированным законом.

Рассмотрим наиболее распространенные ошибки, совершаемые при выдвижении кандидата партией. Достаточно часто происходит баллотировка гражданина, состоящего в другой политической организации. Например, в ходе избирательной кампании по выборам Губернатора Севастополя в 2017 г. В.В. Колесниченко дал согласие на выдвижение кандидатом как от партии «Роди-

¹ Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2017. С. 11.

на», членом которой являлся, так и от «Партии Великое Отечество»¹. Схожую попытку предпринял претендент на пост Губернатора Владимирской области И.П. Алтухов, который, состоя в рядах «Партии Возрождения России», в 2018 г. выдвигался кандидатом от «Коммунистической партии социальной справедливости»². Встречаются случаи баллотировки кандидата организацией, не обладающей статусом избирательного объединения: так, в 2018 г. В.В. Русин решил выдвигаться кандидатом на должность Губернатора Самарской области от Центра общественного самоуправления «Чистый город»³.

Очевидно, что сокращение субъектов выдвижения кандидатов значительно сужает число общественно-политических сил (движений, объединений, ассоциаций), способных задействовать своих представителей в избирательной кампании, а партийная дисциплина накладывает ограничения на предвыборные маневры самого кандидата. Кроме того, действующее законодательство не позволяет юридически оформить выдвижение кандидата коалицией партий, такое решение может основываться только на политической договоренности, не имеющей никаких правовых последствий. Так, в 2014 г. на должность Губернатора Оренбургской области оппозиционные силы попытались выдвинуть единого кандидата С.М. Катасонова, который баллотировался от ЛДПР при поддержке КПРФ и «Справедливой России». Однако после серии компрометирующих публикаций в средствах массовой информации коалиция раскололась, а кандидат оказался снят с выборов по инициативе партии⁴. С некоторыми оговорками вариантом партийной коалиции возможно назвать отказ «Единой России» от выдвижения своих кандидатов в субъектах РФ, традиционно возглавляемых представителями других политических сил (в частности, так произошло на выборах Губернатора Орловской области 2014 и 2018 гг., выборах Губернатора Хабаровского края 2021 г.).

Право на выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения Федеральный

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 3 сентября 2018 г. № 86-АПГ18-8.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 28 августа 2017 г. № 117-АПГ17-12.

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 20 августа 2018 г. № 46-АПГ18-23.

⁴ Мухаметов Р.С. Особенности региональных выборов – 2014 // *Studia Humanitatis*. 2015. № 1. С. 5.

закон № 414-ФЗ оставляет на усмотрение субъектам РФ. На настоящий момент такая возможность предоставлена гражданам лишь в 20 российских регионах¹, причем стремительное преумножение субъектов РФ, предоставляющих возможность самовыдвижения, пришлось на 2019–2020 гг.². Неоднократные попытки оспорить конституционность ограничения права на самовыдвижение в судах общей юрисдикции завершились Определением Конституционного Суда РФ от 14 января 2014 г. № 7-О. По мнению судей, различные подходы к определению субъектов выдвижения кандидатов позволяют учитывать различные политико-правовые реалии различных регионов³. В продолжение вопроса Верховный Суд РФ сообщил, что закрепление норм, регламентирующих самовыдвижение кандидата на выборах руководителя субъекта РФ, является правом регионального законодателя, а не обязанностью. Противоречий конституционным положениям он также не обнаружил, поскольку федеральными законами могут останавливаться ограничения для реализации конституционных прав, оправданные вескими обстоятельствами⁴. Региональные законодатели аргументировали свою позицию тем, что посредством самовыдвижения доступ к широким массам избирателей могут получить политики с радикальными идеологическими убеждениями, при этом умолчав, что вместе с подобными кандидатами отстраняются от выборов и общественные деятели, не аффилированные с избирательными объединениями. Выступая с критикой таких оценок, исследователи обоснованно говорят, что к середине 2010-х гг. сложилась порочная практика добровольного, но необоснованного самоограничения правомочий

¹ См. подр. приложение 1, таблица 3.

² Марков Р.С. Самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Школа молодых ученых по проблемам гуманитарных наук: Сб. мат-лов обл. проф. сем. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2019. С. 156–157.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 января 2014 г. № 7-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2014. № 4.

⁴ Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 7.

субъектов РФ¹.

К началу губернаторских избирательных кампаний 2018 г. самовыдвижение предусматривалось законами только 4-х субъектов РФ, но уже в 2019 г. число регионов резко выросло до 13, а к маю 2022 г. достигло максимального показателя – 20 субъектов РФ. В апреле 2023 г., после пересмотра положений Избирательного кодекса Приморского края, число регионов, в которых независимым кандидатам разрешено участие в избирательных кампаниях, сократилось до 19. Однако следует признать, что указанная демократизация законодательства продиктована вовсе не желанием государства расширить сферу реализации конституционного права граждан быть избранными, а политическими мотивами. В силу значительного падения уровня доверия к «Единой России», вызванного, в частности, поддержанной политической партией пенсионной реформой и социально-экономической нестабильностью в отдельных регионах страны², некоторые кандидаты предпочли дистанцироваться от собственного избирательного объединения и выдвигаться независимо от него. По мнению Р.Ф. Туровского, легализация участия в выборах самовыдвиженцев часто используется в качестве политической технологии в случаях, когда кандидат пользуется существенно большей электоральной поддержкой, чем выдвигающая его партия, и контакты с этой силой могут повлечь снижение рейтинга поддержки³. Самовыдвижение оказалось особенно предпочтительным для многочисленных временно исполняющих обязанности (далее – врио) высших должностных лиц субъектов РФ, которые ранее не были вовлечены в публичную политику и не являлись представителями каких-либо политических организаций и региональных групп интересов. Действительно, по оценкам А.В. Самусевича, самовыдвиженцы позиционировали себя как «кандидатов от народа» и профессиональных управлен-

¹ Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 35.

² Данные обстоятельства подтверждаются результатами социологических исследований. См. напр.: Политические индикаторы. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d39pi2018.pdf> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Туровский Р.Ф. Губернаторские выборы в постсоветской России: изменения и преемственность // XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Кн. 2. М.: ИД НИУ ВШЭ, 2017. С. 167.

цев, всячески стараясь избежать ассоциаций с какой-либо политической силой¹.

Дополнительно кандидату-самовыдвиженцу в соответствии с условием ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ необходимо собрать подписи от 0,5% до 2% избирателей, проживающих на территории субъекта РФ. Максимальный 2-процентный уровень поддержки населения предусмотрен законами Камчатского края, Тульской области и Санкт-Петербурга, 1% – в Республиках Коми и Марий Эл, Пермском крае, Астраханской и Ярославской областях, в других регионах установлен минимальный необходимый процент подписей². В абсолютном выражении это составляет от 2072 (в Сахалинской области в 2020 г.) до 73021 (в Москве в 2013 г.) подписей, в среднем независимому кандидату требуется собрать около 5–7 тыс. подписей. Прием и проверку подписных листов осуществляет рабочая группа избирательной комиссии субъекта РФ, которая составляет ведомости и итоговый протокол, на их основании принимается решение о регистрации кандидата либо об отказе в дальнейшем участии в кампании.

Как замечает А.А. Макарец, такое условие является излишним и даже несправедливым, поскольку таким кандидатам приходится проходить двойной отбор, закон возлагает на независимого кандидата сбор подписей от двух разных субъектов поддержки сразу³. Однако если учитывать, что за выдвинутого политической партией кандидата поручились ее члены, то требование выглядит вполне логичным и разумным, имеющей своей целью показать наличие поддержки кандидата среди определенного круга граждан. Практика же показывает, что собрать необходимое число подписей избирателей удавалось лишь кандидатам, замещавшим на момент избирательной кампании должность главы субъекта РФ и обладавшим существенным административным ресурсом, негласной поддержкой политической партии, обладающей большинством в органах публичной власти ре-

¹ Самусевич А.В. Административное регулирование регионального электорального цикла в России: основные тенденции выборов глав регионов 2019–2020 гг. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2021. Т. 21. № 3. С. 356.

² См. подр. приложение 1, таблица 3.

³ Макарец А.А. Прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (модель 2012 г.): проблемы реализации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 2. С. 78.

гиона, и федерального центра. Следует согласиться с С.А. Авакьяном, что кандидаты, выдвинутые политическими партиями, и в порядке самовыдвижения, обладают неравными возможностями: в сложившейся системе выборов партии оказывают кандидату существенную поддержку на каждом этапе избирательного процесса, самовыдвиженцам остается надеяться лишь на свои силы¹. Но, следует признать, что данное неравенство носит объективный характер, а варианты его преодоления, которые периодически высказывает научное сообщество², едва ли могут исправить ситуацию.

В период с 2012 по 2022 гг. в качестве кандидатов было выдвинуто 1264 человек, из которых 1118 человек выдвигалось политическими партиями, 146 человек – в порядке самовыдвижения. Показательно, что наибольшая представленность самовыдвиженцев фиксируется именно в упомянутые 2019 и 2020 гг. – 48 и 30 человек соответственно. Средние годовые показатели кандидатов, выдвинутых в ходе одной кампании, колеблются от 5,7 до 11,6 (также с основными пиками в 2014, 2019 и 2020 гг.).

Действовавший ранее Федеральный закон № 184-ФЗ предусматривал право Президента РФ инициировать консультации с политическими партиями и самовыдвиженцами по вопросу участия кандидатов в кампании, порядок проведения которых устанавливался главой государства самостоятельно. Гипотетически такие консультации позволяли федеральному центру более подробно ознакомиться с кандидатами, оценить их политическую и деловую компетентность, решить спорные вопросы при посредничестве Президента РФ либо сотрудников его администрации, но также создавали условия для усиления влияния федерального уровня власти на региональный избирательный процесс, изменению расстановки политических сил на выборах в пользу кандидатов, наиболее предпочтительных для федерального центра. Схожие опасения сформулировала И.Г. Ландау, признававшая, что с помощью процедуры, имеющей неясные правовые последствия, главе государства фактически предоставлялась возможность вмешиваться во внутри-

¹ Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2015. № 5. С. 31.

² См. напр.: Вайшнарлович Г.В. О предоставлении кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта РФ возможности самовыдвижения // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 33.

партийные дела, оказывать давление на самовыдвиженцев¹.

Однако практика применения Федерального закона продемонстрировала не востребованность заявленных консультаций. Как показывает мониторинг сайта Президента РФ, на котором в 2009–2012 гг. регулярно публиковались стенограммы совещаний с политическими партиями по вопросу согласования кандидатур для наделения полномочиями глав субъектов РФ, в рассматриваемый десятилетний период консультации с политическими партиями и независимыми кандидатами не проходили. Отмечаются отдельные рабочие встречи Президента РФ с действующими губернаторами, на которых поднимались вопросы об их дальнейшем участии в выборах. Видимо, исходя из соображений целесообразности, законодатель не включил данную процедуру в текст Федерального закона № 414-ФЗ.

Период выдвижения кандидатов начинается на следующий день после официального опубликования решения о назначении выборов и длится, как правило, 20–30 дней, хотя в отдельных регионах он может колебаться от 15 (Новосибирская область) до 40 (Саратовская область)². В течение этого срока кандидат должен оповестить избирательную комиссию субъекта РФ о выдвижении, предоставив соответствующее заявление, решение политической партии о выдвижении кандидата и пакет документов, подтверждающий его уровень образования, род профессиональной деятельности и источники доходов³. Как показывает судебная практика, не может быть указана в качестве профессиональной деятельности членство в общественных организациях: в частности, это стало одной из причин для отказа в регистрации А.В. Руцкого кандидатом на должность Губернатора Курской области (руководителя Администрации Курской области)⁴.

Рассматриваемая модель замещения должности помимо вполне традицион-

¹ Ландау И.Л. Выборы губернатора: анализ федерального и регионального законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. № 9. С. 32.

² См. подр. приложение 1, таблица 4.

³ О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 11 июня 2014 г. № 235/1486-6 (в ред. от 18 мая 2016 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2014. № 6.

⁴ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 8 сентября 2014 г. № 39-АПГ14-3.

ных требований к кандидатам внедрила некоторые новшества. Одним из них выступает процедура, получившая в публицистической литературе название «муниципальный фильтр» (также известная как «муниципальная квота» или «муниципальный барьер»). Процедура сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ описана в чч. 6–12 ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ. Ее сущность состоит в том, что выдвижение кандидата, произведенное как избирательным объединением, так и в порядке самовыдвижения, следует подтвердить поддержкой от 5% до 10% представителей местной власти. Федеральный закон устанавливает 3 возможных состава субъектов поддержки выдвижения: 1) муниципальные депутаты; 2) всенародно избранные главы муниципальных образований; 3) муниципальные депутаты и всенародно избранные главы муниципальных образований. Кроме того, законодательство возлагает обязанность кандидата собрать подписи указанных лиц не менее чем в $\frac{3}{4}$ (75%) муниципальных образований «первого уровня» (муниципальных районов, муниципальных и городских округов). Процент поддержки кандидата устанавливается избирательным законодательством субъекта РФ, а минимальное и максимальное количество подписей в абсолютном выражении, необходимых для прохождения кандидатом «муниципального фильтра», определяется избирательной комиссией субъекта РФ в начале предвыборной кампании.

Федеральный закон также устанавливает следующие дополнительные условия реализации процедуры поддержки выдвижения кандидата:

1) если в муниципальном районе или городском округе с внутригородским делением представительный орган формируется посредством делегирования в его состав депутатов поселений (внутригородских районов), то подпись депутатов учитывается лишь один раз и только как членов представительного органа муниципального образования «первого уровня»;

2) в субъектах РФ, имеющих двухуровневое муниципально-территориальное устройство, устанавливается требование по сбору от 5 до 10%% подписей представителей местной власти муниципальных районов, городских округов, муниципальных округов; в городах федерального значения процедура

прохождения «муниципального фильтра» может корректироваться в зависимости от особенностей организации местного самоуправления;

3) в муниципальных образованиях, главы которых не избираются на местных выборах, поддержка выдвижения кандидата производится только муниципальными депутатами;

4) муниципальные образования, в которых на момент назначения выборов не сформированы органы местного самоуправления, не учитываются при определении количества подписей, необходимого для поддержки выдвижения кандидата;

5) представители местной власти могут выразить поддержку только одному кандидату, поставив свою подписи на листах поддержки кандидата, без возможности последующего отзыва своего голоса.

Как следует из «Методических рекомендаций по приему листов поддержки кандидатов...», если одно лицо оказало поддержку нескольким кандидатам, то считается действительной наиболее ранняя подпись. Избирательная комиссия субъекта РФ уполномочена производить прием листов поддержки выдвижения кандидата, проверку достоверности подписей, составление итогового протокола по каждому кандидату, в котором содержится мотивированное положительное либо отрицательное решение о регистрации кандидата¹.

Региональное законодательство демонстрирует многообразие вариантов возможного уровня поддержки выдвижения кандидата, причем устанавливаемый процент, как правило, не аргументирован и продиктован только соображениями законодателя. В частности, самый высокий 10-процентный уровень поддержки требуется получить в 11 регионах, наименьший, составляющий 5%, – в 18 регионах, большинство же субъектов РФ (24 из 75) предпочли медианное значение «муниципаль-

¹ О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 27 марта 2013 г. № 168/1222-6 (в ред. от 4 марта 2020 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2013. № 4.

ного фильтра» в 7%¹. Исключением из общего правила представляется Свердловская область, которая единственная из всех регионов указала дробный порог поддержки в 7,9%², вероятно, для получения целого числа подписей представителей муниципалитетов. В абсолютном выражении число подписей может колебаться от нескольких десятков (Магаданская и Сахалинская области, Севастополь, Еврейская автономная область) до более чем 400 (Республики Башкортостан и Татарстан). В 6 субъектах РФ установлен различный процент поддержки выдвижения кандидата в городских и сельских поселениях и муниципальных районах и городских округах. В силу особенностей муниципально-территориального устройства субъектов РФ в Московской и Сахалинской областях поддержку выдвижения кандидата должны оказать только выборные должностные лица городских округов³, в Удмуртии, Чувашии, Пермском и Ставропольском краях, Калининградской, Курганской, Магаданской и Нижегородской областях – муниципальных и городских округов⁴.

Отдельно подчеркнем, что муниципальная реформа, запланированная на период до 2028 г., в частности, переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления способна сделать неактуальными отдельные

¹ См. подр. приложение 1, таблица 5.

² Избирательный кодекс Свердловской области: закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 7 июня 2023 г.) // Областная газета. 2003. 30 апреля.

³ См.: О выборах Губернатора Московской области: закон Московской области от 6 июля 2012 г. № 98/2012-ОЗ (в ред. от 8 июня 2023 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2012. 14–18 июля; О выборах Губернатора Сахалинской области: закон Сахалинской области от 27 июня 2012 г. № 49-ЗО (в ред. от 27 марта 2023 г.) // Губернские ведомости. 2012. 29 июня.

⁴ См.: О выборах Главы Удмуртской Республики: закон Удмуртской Республики от 28 июня 2012 г. № 35-РЗ (в ред. от 27 мая 2022 г.) // Известия Удмуртской Республики. 2012. 10 июля; О выборах Главы Чувашской Республики: закон Чувашской Республики от 5 июня 2012 г. № 38 (в ред. от 25 мая 2023 г.) // Республика. 2012. 6 июня; О выборах губернатора Пермского края: закон Пермского края от 28 июня 2012 г. № 68-ПК (в ред. от 2 марта 2023 г.) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. 2 июля; О выборах Губернатора Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 2 июля 2012 г. № 67-кз (в ред. от 26 мая 2023 г.) // Ставропольская правда. 2012. 10 июля; О выборах Губернатора Калининградской области: уставный закон Калининградской области от 29 июня 2012 г. № 126 (в ред. от 19 апреля 2023 г.) // Калининградская правда. 2012. 30 июня; О выборах Губернатора Курганской области: закон Курганской области от 27 июня 2012 г. № 32 (в ред. от 8 июня 2023 г.) // Новый мир. 2012. 29 июня; О выборах губернатора Магаданской области: закон Магаданской области от 9 июня 2012 г. № 1500-ОЗ (в ред. от 8 июня 2023 г.) // Магаданская. 2012. 20 июня; О выборах Губернатора Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 июня 2012 г. № 70-З (в ред. от 30 мая 2023 г.) // Нижегородские новости. 2012. 30 июня.

положения ст. 22 Федерального закон № 414-ФЗ и, возможно, потребует от законодателя создать новую конструкцию «муниципального фильтра». Резонно предположить, что укрупнение муниципалитетов объективно повлечет сокращение количества местных депутатов, следовательно, вне зависимости от снижения числа подписей, необходимых для поддержки выдвижения кандидата, увеличивается ценность каждого депутатского автографа и «ущерб» от каждой признанной недействительной подписи. Эти обстоятельства простимулируют более агрессивную конкуренцию за губернаторский пост.

Специалисты не перестают спорить о правовой природе «муниципального фильтра», занимая резко полярные позиции, даже несмотря на наличие исчерпывающих разъяснений судов и избирательных комиссий. Проблема конституционности поддержки выдвижения кандидата стала поводом для обращения 109 депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ. Федеральный орган конституционного контроля не увидел в настоящей процедуре нарушение положений Конституции РФ, указав, что «федеральный законодатель... вправе предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса участников, не имеющих достаточной поддержки избирателей». Возложение на местное самоуправление нетипичных для него функций также исключалось: судьи увидели в «муниципальном фильтре» подспорье для укрепления единой системы публичной власти, обеспечивающей сотрудничество федерации, регионов и муниципалитетов, стимул для усиления «демократических основ российской государственности»¹.

Рассмотрим мнения сторонников данной процедуры. За минувшее десятилетия сложился перечень традиционных апологетических тезисов. Так, по мнению А.А. Джагарян и Н.В. Джагарян, требование о поддержке выдвижения представителями муниципальных образований позволяет выявить реальный уровень

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8062.

доверия к кандидату у местного сообщества, произвести предварительное публичное рассмотрение его программы развития региона и исключить из избирательного процесса сомнительных граждан. Для них «муниципальный фильтр» – «комплексная... оценка на предмет наличия реальной способности в случае победы на выборах решать относящиеся к компетенции главы субъекта РФ задачи», база для интеграции муниципалитетов в политическое и партийное пространство¹. По оценке Д.И. Орлова, «муниципальный фильтр» решает одновременно политическую и правовую задачу: во-первых, он нейтрализует «радикальных и периферийных игроков», а во-вторых, кандидатов, которые не пользуются «поддержкой на местах и не в состоянии привлечь на свою сторону необходимое количество муниципальных депутатов»². В докладе общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» утверждалось, что процедуры «обеспечивают подлинность выборов, отсекая от них популистов и фейковых кандидатов, минимизируя возможность манипуляции общественным сознанием»³.

В продолжение темы В.А. Черепанов усматривает в анализируемой процедуре «отдельные позитивные моменты», в частности, достижение согласия и избежание возможных будущих конфликтов между муниципальным и региональным уровнями власти⁴. В целом сдержанно высказываясь о «муниципальном фильтре», С.Г. Соловьев видит в нем инструмент достижения ряда задач по развитию местного самоуправления в России. Среди них называются повышение престижа работы в органах местного самоуправления, увеличение роли муниципалитетов в политическом и избирательном процессах, способствование активизации работы политиче-

¹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 148–149.

² Орлов Д.И. Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 10.

³ Доклад Российского общественного института избирательного права «Муниципальный фильтр. Анализ практики применения». URL: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/2_7545_Doklad_ROIP_Munitsipal_niy_fil_tr.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

⁴ Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 36.

ских партий на местном уровне¹. Положительную оценку Ф.И. Долгих получило условие о территориальном охвате $\frac{3}{4}$ муниципальных образований «первого уровня»: таким образом возможно учесть позицию самого широкого круга жителей региона – горожан и селян, представителей различных наций и конфессий².

Последовательным сторонником «муниципального фильтра» продолжает оставаться Президент РФ В.В. Путин. Опираясь на опыт губернаторских выборов 2018 г., на которых некоторые представители лидирующей политической партии потерпели поражения, глава государства пришел к выводу, что «фильтры не такое уж строгое ограничение волеизъявления граждан»³.

Практика же демонстрирует, что именно «муниципальный фильтр» выступает главным основанием для отказа регистрации кандидата на должность главы субъекта РФ: обычно от 53% до 96% отрицательных решений избирательных комиссий прямо или опосредовано связано с предоставлением недостаточного количества подписей⁴. Причем неоднократно процедура не выполняла задачи, которые на нее возлагал инициатор, и отсекала от избирательного процесса кандидатов, имеющих признанный в обществе авторитет. Например, в ходе кампании по выборам главы администрации Липецкой области в 2014 г. необходимое количество подписей не смог набрать Н.В. Разворотнев, депутат Государственной Думы от Липецкой области и член Центрального комитета КПРФ⁵. Трудно предположить, каким образом «муниципальный фильтр» не смог пройти представитель крупнейшей оппозиционной политической партии, имеющий солидный опыт политической деятельности и работы в федеральных органах государственной власти. Схожий эпизод произошел в ходе выборов Губернатора Свердловской области 2017 г.: всенародно избранный глава города Екате-

¹ Соловьев С.Г. Муниципальный фильтр как потенциальный инструмент развития российского местного самоуправления // Черные дыры в Российском законодательстве. 2018. № 4. С. 31.

² Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 16.

³ Цит. по: Латухина К. Голос доверия // Российская газета – Столичный выпуск. 2018. 30 октября. С. 2.

⁴ См. подр.: Марков Р.С. К дискуссии о «муниципальном фильтре» // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 6. С. 95.

⁵ Об отказе Николаю Васильевичу Разворотневу в регистрации кандидатом на должность главы администрации Липецкой области: Постановление Избирательной комиссии Липецкой области от 25 июля 2014 г. № 104/973-5 // Липецкая газета. 2014. 26 июля.

ринбурга Е.В. Ройзман также не смог заручиться необходимым уровнем поддержки¹. Определенные «слабости» механизма сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата показали повторные выборы Губернатора Приморского края: кандидат А.С. Ищенко, успешно прошедший «муниципальный фильтр» на досрочных выборах и являвшийся одним из двух претендентов на главный пост региона, спустя всего несколько месяцев во второй раз не смог собрать необходимое число подписей².

Даже при наличии разъяснений Конституционного Суда РФ сторонниками «муниципального фильтра» является крайне ограниченный круг специалистов, данное требование критикуется рядом юристов за введение несправедливых избирательных ограничений. Так, А.Е. Постников замечает, что его затруднительно преодолеть даже крупным оппозиционным политическим партиям, не обладая существенным административным ресурсом. В указанной ситуации он усматривает нарушение международных избирательных стандартов, гарантирующих гражданам право избирать и быть избранным без необоснованных ограничений³. Также Н.А. Щеголева справедливо указывает, что муниципальный фильтр при партизации местного самоуправления помимо участников с низкой электоральной поддержкой с большой вероятностью исключает из предвыборной кампании кандидатов от малых партий и самовыдвиженцев⁴.

Квинтэссенцией противоречий видит «муниципальный фильтр» М.А. Прокофьев. Так, требование о сборе определенного количества подписей представителей местной власти 75% муниципальных районов и городских округов искусственно ограничивает число претендентов на главный пост региона и препятствует участию большого списка кандидатов. Кроме того, усматриваются

¹ Об отказе Ройзмину Евгению Вадимовичу в регистрации кандидатом на должность Губернатора Свердловской области: постановление Избирательная комиссия Свердловской области 31 июля 2017 г. № 21/181 // Областная газета. 2017. 2 августа.

² Об отказе в регистрации кандидата на должность Губернатора Приморского края Ищенко Андрея Сергеевича: решение Избирательной комиссии Приморского края от 24 ноября 2018 г. № 139/1210 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 28 ноября.

³ Постников А.Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 37.

⁴ Щеголева Н.А. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы и современные тенденции // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 43–44.

возможности злоупотребления правом: как кандидат-лидер, так и технический кандидат в силах неограниченно заниматься сбором подписей, препятствуя поддержке выдвижения представителей других политических сил. Последнее не только затрудняет работу избирательных комиссий, но и ставит под сомнение результаты выборов¹.

Следует отметить, что «муниципальный фильтр» ограничивает не только пассивное, но и активное избирательное право. Согласимся с Д.С. Трифоновым, что избиратель практически не имеет возможности повлиять на рассматриваемую процедуру². В свою очередь, М.С. Байнова называет ее «ограничением демократии на региональном уровне», причиной снижения политической конкуренции³. Крайне негативна оценка В.А. Малышенко, который считает «муниципальный фильтр» механизмом превращения выборов в «заведомо предсказуемое действо... без реальной состязательности» и «межпартийной конкуренции»⁴.

Примечательно, что необходимость корректировки «муниципального фильтра» признала целесообразной и Председатель Центральной избирательной комиссии РФ Э.А. Памфилова. По ее мнению, из-за дефектов данного института «в избирательные бюллетени не были включены ряд уважаемых кандидатов, которые могли бы составить реальную конкуренцию на выборах», в связи с чем предлагалось ослабить требование для партий, имеющих представительство в региональных органах государственной власти⁵.

На текущий момент теоретиками и практиками выработаны различные варианты реформирования избирательного законодательства. Инициативы по изменению «муниципального фильтра» логично разделить на четыре группы.

¹ Прокофьев М.А. Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 40–41, 43.

² Трифонов Д.С. Муниципальный фильтр, как один из правовых механизмов влияния власти на региональную политику // Политика и общество. 2016. № 8. С. 1105.

³ Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Государственный советник. 2017. № 2. С. 12–13.

⁴ Малышенко В.А. О некоторых аспектах выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и прохождения муниципального фильтра // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2017. № 9. С. 85.

⁵ ЦИК России провела круглый стол по вопросам совершенствования избирательного законодательства. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/23449/> (дата обращения: 25.09.2023).

1. *Замена иным избирательным ограничением.* Бывший член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека И.Г. Шаблинский предлагал заменить «муниципальный фильтр» избирательным залогом¹. Но заметим, что такие действия не принесут желаемого эффекта, поскольку административный ресурс, которым сегодня злоупотребляют кандидаты, фактически будет заменен финансовыми инструментами. Это заставит кандидатов искать поддержку среди представителей крупного бизнеса, которые таким образом получают возможность влиять на выборы глав субъектов РФ и извлекать выгоду.

2. *Изменение необходимого процента поддержки кандидата избранными представителями местной власти.* Настоящий вариант наиболее активно обсуждается экспертным сообществом и насчитывает несколько попыток практической реализации. Так, отклоненный законопроект члена Совета Федерации В.П. Лукина предлагал сократить необходимый процент поддержки с 10–5 до 1–3 и уменьшить с $\frac{3}{4}$ до $\frac{1}{2}$ число муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых кандидат должен быть поддержан². Также в феврале 2019 г. о согласии снизить «муниципальный фильтр» до 5% заявили Рабочая группа при Администрации Президента РФ по вопросам совершенствования избирательного законодательства и член Совета Федерации А.А. Клишас³. В апреле соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу депутатами А.Н. Диденко и М.В. Дегтяревым⁴. Однако настоящая инициатива представляется неполной, поскольку сохранение нормы о поддержке депутатов $\frac{3}{4}$ му-

¹ СПЧ попросит вернуть избирательный залог. URL: <http://iz.ru/news/589762> (дата обращения: 25.09.2023).

² Законопроект № 592417-7 «О внесении изменений в пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (по вопросу выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/592417-7> (дата обращения: 25.09.2023).

³ А. Клишас: Необходимо снизить «муниципальный фильтр» до 5 процентов. URL: <http://council.gov.ru/events/news/101773/> (дата обращения: 25.09.2023).

⁴ Законопроект № 679381-7 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в части совершенствования порядка выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/679381-7> (дата обращения: 25.09.2023).

ниципальных образований не позволит в полной мере скорректировать эту процедуру. К тому же после начала конституционной реформы данный законопроект окончательно «спрятали под сукно».

3. *Право на поддержку выдвижения нескольких кандидатов.* Ранее упомянутые М.А. Прокофьев и И.Г. Шаблинский также высказываются в пользу предоставления возможности избранным должностным лицам местного самоуправления поддерживать не одного, а нескольких кандидатов¹. Такое предложение способно принести результат, сопоставимый со снижением процента поддержки, однако технически и процедурно его реализовать окажется заметно труднее.

4. *Ограничение использования «муниципального фильтра».* Политическая партия «Справедливая Россия» предлагала установить льготы для парламентских партий и снять с выдвинутых ими претендентов на главный пост субъекта РФ обязанность по сбору подписей². Реализация такой инициативы, конечно, гарантировано увеличит число участников избирательных кампаний, но неизбежно поставит кандидатов в неравное положение.

5. *Отмена «муниципального фильтра».* И, наконец, последний вариант, неоднократно озвученный С.М. Мироновым, В.Ф. Рашкиным, К.А. Собчак, Г.А. Явлинским и другими представителями парламентской и несистемной оппозиции, либеральными журналистами и общественными деятелями, заключается в полной ликвидации требования о сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов. При всей видимой простоте решения позиция крайних противников видится излишне радикальной и политизированной, пренебрегающей правовой стороной вопроса и возможными положительными аспектами процедуры.

Критически осмысляя правовые позиции Конституционного Суда РФ и мнения профессионального сообщества, заметим, что настоящее избирательное ограничение не лишено продуктивной составляющей. Федеральный законодатель, озабо-

¹ Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59374> (дата обращения: 25.09.2023).

² Законопроект № 795107-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований при выдвижении кандидатуры для избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/795107-7> (дата обращения: 25.09.2023).

ченный безопасностью проведения избирательных кампаний в субъектах РФ, избрал, пожалуй, наиболее демократический из возможных в данной ситуации вариантов: заметим, личную и деловую репутацию управомочили проверять не служащих Администрации Президента РФ, а лиц, которые в равной степени выступают активными представителями гражданского общества и носителями публично-правового статуса. Таким образом достигается объективно необходимое взаимодействие между уровнями органов публичной власти¹. Нам нельзя отказать «муниципальному фильтру» в тех достоинствах, которые были названы выше, – действительно, он имеет неплохой потенциал для реновации местной демократии, выстраивания взаимной ответственности уровней публичной власти, это подтверждает и зарубежная практика (например, Франции, где схожая процедура используется в ходе президентских выборов).

Но и нельзя отрицать, что правовая конструкция «муниципального фильтра» в своем нынешнем виде практически аннулировала его достоинства и обострила недостатки. В российских реалиях преобладания определенной политической силы в подавляющем большинстве представительных органах местного самоуправления и при соответствующем уровне культуры ведения избирательных кампаний данная процедура становится инструментом недобросовестного соперничества. А необъяснимо завышенные территориальные квоты в сочетании с партийным фактором и математическими законами объективно исключают какое-либо разнообразие политического представительства кандидатов. Нами рекомендуется смягчить «муниципальный фильтр», достичь его установочных целей, сделать его реальным назначением недопущение к выборам исключительно кандидатов с заведомо низким электоральным потенциалом. В то же время он не должен отстранять от участия в выборах кандидатов от малых партий и самовыдвиженцев, поскольку и они выступают представителями определенных социальных групп, интересы которых также должны быть учтены.

Изложенные обстоятельства представляют наиболее последовательным пред-

¹ Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 88.

ложение по снижению количества подписей представителей местной власти, которые требуются для поддержки выдвижения кандидата на должность главы субъекта РФ. Необходимо учитывать схожесть правовой природы «муниципального фильтра» и процедуры сбора подписей в пользу выдвижения кандидатов-самовыдвиженцев, о которой упоминал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П. Однако многократное превосходство уровня поддержки представителей местной власти над процентом поддержки избирателями самовыдвижения (5–10% против 0,5–2%) невозможно объяснить даже «определенной интегрированностью в политическую систему общества» должностных лиц муниципалитетов. Поэтому рекомендуется по аналогии установить необходимый процент поддержки представителей местной власти на уровне 0,5–2%, число муниципалитетов, в которых кандидату должна быть оказана поддержка, сократить до ½, исходя из принципа демократического большинства. Такие изменения способны обеспечить демократический характер процедуры, поддержать ее функционирование как стадии избирательного процесса, сократить возможные злоупотребления как инструментом недобросовестной политической борьбы. Кроме того, понимая, что «муниципальный фильтр» выражает не только мнение местного самоуправления региона, но и позицию политических партий, представленных в его органах, видится целесообразным для ликвидации двойного «партийного фильтра» расширить круг субъектов, обладающих возможностью выдвигать кандидатов.

Для реализации предложенных изменений следует внести изменения ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ, а именно указать в ч. 3, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями или в порядке самовыдвижения, и заменить в ч. 6 и 7 выражения «от 5 до 10 процентов» на «от 0,5 до 2 процентов» и словосочинения «в трех четвертях» на «в половине». Содержание данных изменений представлено в приложении 5.

Для завершения регистрации кандидат предоставляет в избирательную комиссию субъекта РФ листы поддержки и подписные листы (вместе с документами, содержащими информацию о порядке сбора подписей), а также сведения о трех гражданах, один из которых может в последующем представлять исполнительную власть субъек-

та РФ в Совете Федерации (вместе с подтверждающими их согласие заявлениями). Прием документов для регистрации кандидатов в большинстве субъектов РФ происходит в течение 10 дней и завершается примерно за полтора месяца до дня голосования. В некоторых регионах названный период завершается значительно раньше, например, за 65 дней до даты голосования (Московская область), а срок приема документов может сокращаться до 4–3 дней (Нижегородская, Тамбовская, Тверская, Ярославская области)¹.

В рассматриваемый период зарегистрировано 787 кандидатов, что составляет 62,26% от общего числа выдвинутых лиц. Из них 68,52% кандидатов – представители политических партий, что составляет 60,60% от общего количества выдвинутых кандидатов. Иначе выглядит ситуация для самовыдвиженцев: из них зарегистрирован только 21 человек (14,38% от общего количества независимых кандидатов и 1,66% от общего количества выдвинутых кандидатов). Максимальное число зарегистрированных кандидатов в ходе одной кампании составляет 9 человек (выборы Главы Республики Башкортостан 2019 г.), минимальное – 3 человека (зафиксировано в ходе 9 избирательных кампаний). Средние годовые показатели кандидатов, зарегистрированных в одной кампании, колеблются от 4,3 до 5,1.

Оспаривание решения о регистрации (либо отказе в регистрации) производится в судебном порядке. Однако за исключением отдельных судебных разбирательств, позволивших в начале 2010-х гг. откалибровать применение «муниципального фильтра», исковые требования кандидатов чаще всего стремились не установить справедливость, а организовать громкую политическую акцию. Стоит согласиться с В.Д. Зорькиным, который некогда удивлялся, как «граждане... молниеносно научились использовать избирательно-правовые институты вопреки их смыслу и цели»².

Практика показывает, что суды, как правило, оставляют в силе решения избирательных комиссий об отказе в регистрации. Причиной тому можно указать обстоятельство, что в ходе судебных разбирательств кандидаты, явно не соблюдавшие условия ре-

¹ См. подр. приложение 1, таблица 6.

² Зорькин В.Д. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 69.

гистрации, требовали удовлетворить их иски, не основанные на законе. В 2013 г. М.Н. Снежков требовал зарегистрировать его кандидатом на должность мэра Москвы и выплатить компенсацию морального вреда, поскольку он еще в 1993 г. был зарегистрирован кандидатом на выборах главы администрации Москвы и считал это достаточным для регистрации в текущей кампании¹. Кандидат на должность главы Республики Башкортостан Р.Х. Сайтова в 2019 г. требовала отменить решение избирательной комиссии об отказе в регистрации и продлить избирательную кампанию, поскольку данное решение было принято с превышением должностных полномочий по личным мотивам². Претендовавший в 2020 г. на должность главы Чувашской Республики Н.С. Коклейкин, признавая, что не собрал требуемого количества подписей для поддержки своего выдвижения, оспаривал отказ в регистрации, поскольку считал, что является «единственным оппонентом политической партии “Единая Россия”» и обладает более чем 3 тыс. активных сторонников³.

Примечательно, что попытки отменить регистрацию кандидата в судебном порядке предпринимают чаще всего другие кандидаты, что становится еще одной плоскостью предвыборной борьбы, недобросовестной и сопряженной со злоупотреблением правом. В частности, в ходе выборов главы Республики Саха (Якутия) 2014 г. Э.Б. Березкин дважды пытался оспорить регистрацию В.Ю. Максимова, усматривая нарушение порядка выдвижения кандидата⁴. На первых выборах Губернатора Севастополя 2017 г. Р.В. Кияшко требовал отмены регистрации сразу четырех кандидатов, – И.Г. Журавлева, Н.М. Кряжева, Д.В. Овсянникова М.А. Прокофьева, – из-за нарушения правил сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов⁵. Иногда исковые заявления становятся инструментом борьбы аут-

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 12 августа 2013 г. № 5-АПГ13-30.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 9 августа 2019 г. № 49-АПА19-29.

³ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 9 октября 2020 г. № 31-ИКАД20-1-А4.

⁴ См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 2 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-11; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-14.

⁵ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-8; Апелляционное определение Су-

сайдеров с лидерами предвыборных кампаний: так, в 2015 г. кандидат С.П. Мамаев требовал отменить регистрацию действующего главы Республики Марий Эл Л.И. Маркелова за подкуп избирателей¹, накануне выборов главы Республики Башкортостан назначенный Президентом РФ Р.Ф. Хабиров был обвинен кандидатом Р.Ф. Кадыровым в сокрытии судимости, злоупотреблении полномочиями, нарушении правил агитации².

Подводя итоги параграфа, следует указать главные особенности выдвижения и регистрации кандидатов на должность высших должностных лиц субъектов РФ:

– анализируемая модель прямых выборов отличается сокращенным количеством субъектов выдвижения кандидатов, в ней усматривается объективное неравенство кандидатов, выдвинутых политическими партиями, и кандидатов-самовыдвиженцев; практика показывает, что для успешного ведения избирательной кампании самовыдвиженцу требуется серьезная поддержка федерального центра;

– в качестве обязательного условия регистрации кандидата вводится сбор установленного числа подписей выборных представителей местного самоуправления в поддержку выдвижения кандидата, – т.наз. «муниципальный фильтр», – который в силу недостатков своей правовой конструкции используется как инструмент административно-партийного давления;

– предполагается, что снижение количества подписей и уменьшение территориальной квоты позволит устранить негативную составляющую «муниципального фильтра» и укрепить его положительные стороны.

дебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-9; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 28 августа 2017 г. № 117-АПГ17-10.

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2015 г. № 12-АПГ15-1.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 7 сентября 2019 г. № 49-АПА19-33.

§ 3. Голосование и определение результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Проведение голосования и определение результатов выборов глав субъектов РФ в целом подобны порядку избрания других должностных лиц посредством прямого волеизъявления граждан. Однако предыдущие этапы избирательного процесса обуславливают некоторые особенности хода голосования и процедуры определения результатов избирательной кампании. Немаловажное значение имеют эксперименты с процедурами голосования, которые непрерывно происходят в последние годы под действием как экстраординарных событий, так и в силу общей тенденции цифровизации государственного управления.

Голосование является одной из завершающих стадий избирательного процесса, итоги подсчета поданных голосов избирателей выступают основанием для определения результатов выборов и установления гражданина, который займет должность высшего должностного лица субъекта РФ. В обеспечении данных процедур задействована вся региональная система избирательных комиссий, включающая участковые избирательные комиссии, территориальные избирательные комиссии и избирательную комиссию субъекта РФ.

В рассматриваемой модели при голосовании на выборах высшего должностного лица субъекта РФ используется *мажоритарная избирательная система абсолютного большинства*, которая обладает следующими особенностями:

- для избрания в ходе общего голосования (т.наз. «первого тура») кандидат должен получить более 50% голосов явившихся избирателей;
- если ни один из кандидатов не набрал более половины поданных голосов, то в установленные сроки (как правило, через 14–21 дней¹) организуется повторное голосование (т.наз. «второй тур»), при котором по сути используется уже избирательная система *относительного большинства*: избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов;
- исключен «порог явки»: участие граждан в голосовании является правом, при этом число избирателей в относительном или абсолютном выражении, обяза-

¹ См. подр. приложение 1, таблица 7.

тельное для легитимации процедуры, законом не определено.

Такая избирательная система обладает рядом несомненных достоинств. Пожалуй, к числу наиболее очевидных можно отнести достоверность результата волеизъявления граждан – избранный глава субъекта РФ либо изначально продемонстрировал поддержку своей кандидатуры абсолютным большинством активных избирателей, либо смог доказать свою состоятельность в борьбе с другим столь же поддерживаемым народом претендентом на высшую должность региона. Другим не менее важным качеством выступает альтернативность и результативность выборов. Как отмечал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июня 2002 г. № 10-П, в ходе как общего, так и повторного голосования граждане наделены правом выбора кандидата, за которого будет подан их голос. Однако из этого не следует, что повторное голосование может проходить только при участии двух кандидатов: в целях недопущения злоупотребления правом и срыва выборов допускается голосование по одной кандидатуре при условии, если другие претенденты на должность утратили статус кандидатов¹. Условие, согласно которому кандидату требуется получить абсолютное большинство голосов, обеспечивает принцип альтернативности – гражданам предлагается выступить в поддержку единственного претендента или против него. Принцип результативности выборов позволяет довести до конца избирательную кампанию, учесть уже поданные голоса избирателей и прибегнуть к повторным выборам лишь при исключительных обстоятельствах.

Однако следует обратить внимание на недостатки данной избирательной системы. По утверждению А.Е. Любарева, при перебаллотировке и, как следствие, резком сокращении числа претендентов, может происходить искажение волеизъявления избирателей, менее объективное распределение голосов между кандидатами, чем при общем голосовании². Традиционно слабой стороной системы абсолютного большинства называют

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 25. Ст. 2515.

² Любарев А.Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2015. Т. 11. № 3. С. 83.

большие временные и финансовые затраты на проведение кампании (в сравнении с системой относительного большинства)¹. Безусловно, траты на проведение повторного голосования могут достаточно болезненно сказаться на бюджетах большинства субъектов РФ, однако в силу редкости «вторых туров» на выборах высшего должностного лица субъектов РФ и их особенного характера, обусловленного региональной спецификой (о чем будет подробно сказано далее), с обоими аргументами мы можем не согласиться.

До 2022 г. голосование на выборах глав субъектов РФ проводилось в основном традиционным способом, с помощью бумажных бюллетеней, которые предоставлялись избирателям в участковых избирательных комиссиях (за исключением отдельных экспериментальных площадок). Региональные особенности, обстоятельства экстраординарного характера, совершенствование отдельных сторон избирательного процесса побуждали законодателей адаптировать общие положения федерального избирательного законодательства и разработать несколько возможных вариантов подачи голосов.

1. Досрочное голосование. Законодательством отдельных субъектов РФ (главным образом, расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке) установлена возможность проводить досрочное голосование в отдаленных и труднодоступных местностях. Такое голосование проходит не ранее, чем за 20 дней до единого дня голосования и может длиться в течение одного или нескольких дней. В частности, в 2021 г. досрочное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта РФ проходили в Республике Тыва и Хабаровском крае, в которых приняли участие 5,95% и 0,54% избирателей соответственно.

В единый день голосования 2020 г., в разгар пандемии коронавируса, Центральной избирательной комиссией РФ принято решение о проведении голосования в течение нескольких дней. Однако поскольку соответствующие поправки, внесенные в Федеральный закон № 67-ФЗ, могли применяться только к избирательным кампаниям, проходящим с 2021 г., трехдневное голосование состоялось в форме *досрочного голосования*². Характерно, что во всех регионах, кроме Иркут-

¹ Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Под науч. ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. С. 134.

² О Порядке досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в еди-

ской области, большая часть избирателей изъявила свою волю именно досрочно¹.

2. *Общий порядок голосования.* С учетом произошедших изменений избирательного законодательства голосование в общем, традиционном порядке может состояться: 1) в помещении для голосования или вне его стен; 2) по месту регистрации или пребывания избирателя; 3) непосредственно в единый день голосования или в течение нескольких дней.

Голосование происходит в специальном помещении, которое безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой администрации соответствующего муниципального образования. В помещении для голосования следует оборудовать зал, в котором размещаются ящики для голосования, подготовить места для тайного голосования, имеющие достаточное освещение и снабженные письменными принадлежностями. В помещении для голосования также оборудуется стенд, содержащий основные сведения о кандидатах. Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени посредством внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к кандидату, в пользу которого произведен выбор.

Как и в ходе других выборов, участковая избирательная комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые не могут самостоятельно в силу состояния здоровья или инвалидности прибыть в помещение для голосования. Такое голосование проводится только в день голосования на основании письменного заявления или устного обращения.

Кроме того, избиратель, находящийся в день голосования вне места своего жительства, но на территории субъекта РФ, может подать в территориальную или участковую избирательную комиссию заявление о включении его в список избирателей по месту своего пребывания. Программа «Мобильный избиратель», впервые апробированная в ходе голосования по выборам Президента РФ 18 марта

ный день голосования 13 сентября 2020 года: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 24 июля 2020 г. № 260/1916-7 // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2020. № 6.

¹ Марков Р.С. Пандемия коронавируса как фактор формирования политического контекста российских губернаторских избирательных кампаний // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 11. С. 32.

2018 г., стала постепенно распространяться в регионах по мере проведения избирательных кампаний. Голосование по месту пребывания на выборах высшего должностного лица субъекта РФ вытеснило голосование по открепительным удостоверениям, но, однако, не преодолело проблемы, которые возникали у избирателей ранее: прикрепиться к другому избирательному участку гражданин по-прежнему может только в границах единого избирательного округа – территории субъекта РФ.

Пандемия коронавируса и опыт проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ повлияли на легализацию практики проведения многодневного голосования. В соответствии со ст. 63.1 Федерального закона № 67-ФЗ по решению избирательной комиссии субъекта РФ голосование на выборах высшего должностного лица субъекта РФ может проводиться до трех дней. В 2021 г. в условиях возраставшего уровня заболеваемости коронавирусной инфекцией было принято решение проводить голосование с 17 по 19 сентября в целях избежания скопления избирателей на участках.

3. Электронное голосование. Одним из решений проблемы создания экстерриториальных избирательных участков на региональных выборах стало внедрение электронных систем голосования. Поскольку на страницах данного параграфа будет невозможно (да и излишне) объять всю информацию о цифровизации избирательного процесса, мы остановим внимание на таких процедурах, связанных с подачей голосов, как голосование на цифровых избирательных и участках дистанционное электронное голосование.

Первые эксперименты по созданию экстерриториальных избирательных участков были проведены в ходе голосования на выборах Мэра Москвы 9 сентября 2018 г., результаты которых стали эмпирической базой для последующих электоральных инноваций¹. В 2019 и 2020 гг. у избирателей имелась возможность голосовать на выборах высших должностных лиц субъектов РФ на цифровых избирательных участках в

¹ Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 53.

Москве¹. Однако попытка обеспечить реализацию активного избирательного права вне зависимости от места пребывания избирателя не завершилась успехом: количество голосов, поданных таким способом, колебалось на грани статистической погрешности и не превышало 0,04% от общего числа проголосовавших (максимальное количество подано при голосовании на выборах Губернатора Смоленской области в 2020 г.). Высокая цена терминалов для электронного голосования и низкая востребованность избирателями заставили Центральную избирательную комиссию РФ в 2021 г. приостановить эксперимент. Признаем, что отказ от использования этой процедуры голосования нерационален: невысокая явка на цифровых избирательных участках оказалась обусловлена их локальным размещением в столице государства. Для более полного обеспечения реализации активного избирательного права граждан, оказавшихся в силу противоэпидемиологических мер вдалеке от места регистрации, требовалось расширить географию использования цифровых избирательных участков, открыть их в городах-миллионниках и крупных городских агломерациях, сопредельных субъектах РФ.

Стоит отметить, что цифровые технологии, применение которых в избирательном процессе и непосредственно процедуре голосования с каждым годом становилось все масштабней, практически не отразились на ходе губернаторских избирательных кампаний. В частности, дистанционное электронное голосование, достаточно успешно применявшееся в дни общероссийского голосования, в 2020 г. оказалось задействованным лишь при дополнительных выборах депутатов Государственной Думы, а в 2021 г. – в 7 субъектах РФ в ходе формирования Государственной Думы VIII созыва. В силу собственных соображений организаторы выборов отказались от более широкого испытания экспериментальной процедуры, хотя именно это позволило бы значительно сократить число контактов избирателей в разгар пан-

¹ О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года: федер. закон Рос. Федерации от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 22. Ст. 2658.

демии, а сама технология получила серьезное масштабное тестирование. Распространение дистанционного электронного голосования на выборы высших должностных лиц субъектов РФ произошло лишь с вступлением в силу Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ, и первый опыт его использования состоялся только в ходе единого дня голосования 11 сентября 2022 г. Однако из 14 субъектов РФ, в которых были объявлены избирательные кампании, использование дистанционного электронного голосования инициировали только 4 области. Большинство же региональных избирательных комиссий отказалось от участия в эксперименте, сославшись на неудовлетворительное состояние Интернет-коммуникаций, недостаточное количество зарегистрированных пользователей Портала государственных услуг Российской Федерации, преобладание сельского населения среди избирателей. Но, как отмечают эксперты, расширение сферы использования электронных технологий в избирательном процессе могло бы решить проблемы, актуальные для региональных выборов: абсентеизм (особенно среди молодежи), участие в голосовании граждан с ограниченными возможностями здоровья и жителей отдаленных районов¹.

За прошедшее десятилетие накопился большой правоприменительный массив 167 избирательных кампаний, анализ которого предоставляет возможность объективно оценить реализацию положений федерального законодательства на практике.

1. По итогам единого дня голосования, проходившего 14 октября 2012 г., избранными оказались действующие губернаторы, получившие от 77,28% голосов (О.Н. Кожемяко в Амурской области) до 64,43% голосов (О.И. Ковалев в Рязанской области) при средней явке избирателей в 45,90% (от 59,47% в Белгородской области до 36,79% в Амурской области)².

2. Единый день голосования 8 сентября 2013 показал среднюю явку избирателей (37,73%), колебавшуюся от 28,52% (Владимирская область) до 64,44% (Чу-

¹ Кондращенко Д.А. Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 2. С. 219.

² Здесь и далее данные о ходе избирательных кампаний приведены в соответствии с приложением 2.

котский автономный округ). Избранные кандидаты, действующие главы субъектов РФ, достигли результатов от 51,37% голосов (С.С. Собянин в Москве) до 78,94% голосов (А.Ю. Воробьев в Московской области).

3. По результатам единого дня голосования 14 сентября 2014 г. действующие высшие должностные лица субъектов РФ подтвердили свои полномочия. Победившим кандидатам оказана поддержка от 91,35% голосов (Н.И. Меркушкин в Самарской области) до рубежных 50,63% голосов (А.В. Бердников в Республике Алтай). 45,65% составила средняя явка избирателей, максимальная активность отмечена в Башкортостане (74,88%) минимальная – в Вологодской области (29,72%).

4. После единого дня голосования 13 сентября 2015 г. губернаторский корпус претерпел незначительные изменения. Избиратели отдали от 94,4% голосов (Р.Н. Минниханов в Республике Татарстан) до минимальных 50,64% голосов (А.А. Козлов в Амурской области) за кандидата-победителя. Средняя явка составила 45,55% избирателей (от 92,04% в Кемеровской области до 28,73% в Смоленской области). Иркутская область стала первым субъектом РФ в новейшей истории выборов высших должностных лиц субъектов РФ, который провел повторное голосование и не избрал прежнего губернатора.

5. Голосование 18 сентября 2016 г. не повлекло перестановок в губернаторском корпусе, а сами региональные выборы оказались отодвинуты на периферию общественно-политической панорамы более масштабной думской избирательной кампанией. Это обстоятельство, однако, положительно сказалось на участии избирателей в голосовании: средняя явка избирателей выросла до 57,49%, максимальная явка составила 90,29% (в Тыве), минимальная – 37,38% (в Забайкальском крае). За избранных кандидатов было подано более 70% голосов (за исключением Забайкальского края и Ульяновской области, в которых уровень поддержки С.И. Морозова и Н.Н. Жданова немногим превысил 54% голосов).

6. По результатам единого дня голосования 10 сентября 2017 г. баллотировавшиеся главы субъектов РФ сохранили свои должности. Избранные кандидаты собрали от 89,19% голосов (В.Д. Волков в Мордовии) до 60,58% голосов

(С.А. Жвачкин в Томской области) голосов избирателей. Явка избирателей по регионам варьировалась от 81,96% (Мордовия) до 25,77% (Томская область), но в среднем оказалась невысокой (40,52%).

7. В единый день голосования 9 сентября 2018 г. максимальное количество голосов было подано за Губернатора Омской области А.Л. Буркова (82,56% голосов), минимально достаточное для избрания – за Губернатора Алтайского края В.П. Томенко (53,61% голосов). Средняя явка избирателей составила 40,99% (от 66,29% в Кемеровской области – Кузбассе до 28,91% в Красноярском крае). Этот год оказался знаменательным и уникальным для практики проведения выборов: состоялись 4 повторных голосования (в т.ч. безальтернативные), в одном субъекте РФ результаты выборов были признаны недействительными, впервые проводились повторные выборы.

8. По итогам единого дня голосования 8 сентября 2019 г. все действующие высшие должностные лица субъектов РФ были избраны на занимаемые должности. Поддержка победивших кандидатов составляла от 89,61% голосов (А.М. Осипов в Забайкальском крае) до 56,14% голосов (В.И. Лимаренко в Сахалинской области). Явка избирателей колебалась от 71,8% (Башкортостан) до 30,07% (Санкт-Петербург), в среднем составила 44,58%.

9. 13 сентября 2020 г. состоялся единый день голосования, подача голосов в порядке досрочного голосования проходила также 11 и 12 сентября. Избранными были объявлены кандидаты, ранее замещавшие должность, причем лидеры голосований достигли рекордно высоких результатов: в 7 субъектах РФ избранные кандидаты набирали более 80% голосов, еще в 6 субъектах РФ – от 70% до 80% голосов. Явку избирателей следует оценить как среднюю, особенно учитывая эпидемиологическую обстановку: наибольший процент проголосовавших избирателей зафиксирован в Татарстане (78,78%) и Еврейской автономной области (73,02%), наименьший – в Смоленской области (29,67%), в среднем же участие избирателей немногим превышало 47%.

10. В соответствии с изменениями избирательного законодательства, 17–19 сентября 2021 г. единый день голосования проходил в течение трех дней. Избранными стали кандидаты, ранее замещавшие должности высших должностных лиц субъектов РФ,

однако были продемонстрированы различные результаты: Чеченская Республика показала рекордную поддержку Р.А. Кадырова (99,70% голосов) и явку (94,61%), в 3 регионах победители набрали более 80% голосов, в 3 – более 70%, в Хабаровском крае и Тверской области избранные губернаторы получили заметно меньшую поддержку, 56,77% и 52,33% голосов соответственно. Явка избирателей превысила показатели 2020 г. и колебалась в интервале между 99,70% и 41,76% (в среднем – около 67%).

11. Ход единого дня голосования 11 сентября 2022 г. значительно отличался от предыдущих двух лет. В течение 3 дней (9–11 сентября) голосование проходило в 10 из 14 субъекте РФ, в течение 2 дней (10 и 11 сентября) – в Томской области, традиционное однодневное голосование проходило в Республике Бурятия и Свердловской области. Избранные главы субъектов РФ ранее замещали данные должности, причем в ходе кампании 2022 г. были показаны наиболее высокие результаты: 8 кандидатов получили более 80% поданных голосов избирателей, 3 кандидата получили от 70% до 80% голосов избирателей, 3 кандидата – от 60% до 70% голосов избирателей. При этом зафиксирована самая низкая явка избирателей: более 50% избирателей проголосовало только в Тамбовской и Саратовской областях, в 11 субъектах РФ приняло участие в голосовании менее 40% избирателей (причем в 4 субъектах РФ – менее 30% избирателей). Средняя явка избирателей составила 36,70%.

В ходе единого дня голосования 11 сентября 2022 г. впервые апробировано дистанционное электронное голосование на выборах губернаторов Калининградской, Новгородской, Томской и Ярославской областей, которым воспользовались 1,19%, 1,63%, 2,81% и 3,29% избирателей соответственно. Примечательно, что наибольшее количество участников дистанционного электронного голосования наблюдалось именно в Ярославской области, которая ранее уже принимала участие в эксперименте, что, вероятно, способствовало повышению доверия к процедуре среди граждан. Заметим, что результаты электронного дистанционного голосования, подвергаемые критике противниками процедуры за их недостоверность, в целом незначительно отличались от общих результатов голосования. Так, по результатам дистанционного электронного голосования избранный Губернатором Ярославской области М.Я. Евраев получил всего

на 3,87% голосов избирателей больше по сравнению с общими результатами, а избранный Губернатором Томской области В.В. Мазур – на 3,3% голосов избирателей. Губернатор Новгородской области А.С. Никитин в ходе онлайн-голосования показал результат, почти идентичный общему (больше на 0,30% голосов избирателей), а Губернатор Калининградской области А.А. Алиханов вовсе получил на 4,48% голосов избирателей меньше¹.

Обзор итогов избирательных кампаний показывает, что из всех выборов высших должностных лиц субъектов РФ, состоявшихся с 2012 г., повторным голосованием завершились только 5 (в т.ч. 1 – на безальтернативной основе), 162 из 167 выборов завершились избранием действующего или врио высшего должностного лица субъекта РФ. По нашему мнению, подобные результаты полутора сотен избирательных кампаний, свидетельствующие о крайне низкой конкурентности, являются следствием требований, предъявляемых к кандидатам на должность главы субъекта РФ, ограниченного количества субъектов выдвижения участников кампаний, дополнительных условий, устанавливаемых законом для регистрации кандидатов. Косвенно на это указывает и невысокая явка, демонстрирующая незначительную заинтересованность граждан результатами выборов, – активность избирателей традиционно находится на уровне 40–45% и достигает пиков в годы проведения выборов в Государственную Думу.

Мировой опыт проведения выборов выработал механизмы, обеспечивающие избрание кандидатов, обладающих наибольшей поддержкой населения. Одним из них, предусмотренным в избирательной системе абсолютного большинства, стало требование к кандидату-победителю заручиться поддержкой не относительного, а абсолютного большинства избирателей. Поскольку на конкурентных демократических выборах далеко не всегда возможно достичь такого результата, единственным выходом из ситуации видится перебаллотировка – проведение повторного голосования среди лидирующих претендентов на вакантную

¹ Результаты дистанционного электронного голосования приведены в соответствии с данными электронного ресурса Центральной избирательной комиссии РФ «Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления». URL: <http://www.izbirkom.ru/> (дата обращения: 25.09.2023).

должность¹.

Но в сложившейся электоральной практике повторное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта РФ предстает «спящим» институтом. За прошедшее десятилетие повторное голосование проходило всего 5 раз (в 2,99% случаев), хотя в целом по России за данный период «второй тур» выборов проходил не так уж и редко (в ходе 171 региональных и муниципальных выборов). Еще более показательным выглядит сравнение с электоральной практикой периода 1991–2005 гг.: даже при параллельном использовании мажоритарной системы относительного большинства тогда повторным голосованием завершились 78 из 250 выборов глав субъектов РФ (31,1%).

Немногочисленные примеры повторного голосования выступают скорее исключением, нежели правилом, в связи с чем сразу же попадают в центр внимания экспертного сообщества. Как правило, повторное голосование проходило в регионах, имеющих либо сложные отношения с федеральным центром, либо внутренний политический конфликт. В частности, на результаты губернаторских выборов 2015 г. в Иркутской области повлияли сильные позиции коммунистических политических сил, на волну же повторных голосований 2018 г. оказали влияние как общефедеральная политическая повестка (крайне непопулярная в обществе пенсионная реформа, поддержанная партией «Единая Россия»), так и специфика отношений «центр – периферия» в современной России: примечателен тот факт, что большинство повторных голосований пришлось именно на субъекты Восточной Сибири и Дальнего Востока. Каждый кейс заслуживает отдельного внимания как явное исключение из общей избирательной практики, демонстрирующее скрытые проблемы и «слабые стороны» существующей избирательной системы.

1. Иркутская область первой в новейшей истории выборов высших должностных лиц субъекта РФ провела повторное голосование и не избрала прежнего губернатора. Кампания 2015 г. стала первой после 14-летнего перерыва, по результатам которой население самостоятельно избирало руководителя региона. Из 7 выдвину-

¹ Марков Р.С. Повторное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17. № 5. С. 122.

тых кандидатов оказались зарегистрированными только четверо. Первое голосование не смогло определить победителя, и лидеры избирательной кампании – кандидат от партии «Единая Россия», действующий губернатор С.В. Ерощенко (получил 49,60% голосов) и член КПРФ С.Г. Левченко (получил 36,61% голосов) вышли во «второй тур»¹. По итогам повторного голосования, состоявшегося 27 сентября 2015 г., губернатором стал собравший 56,46% голосов избирателей С.Г. Левченко².

Как отмечалось исследователями, выборы прошли в честной, конкурентной атмосфере. Действующий губернатор за годы своего руководства неоднократно конфликтовал с бизнес-сообществом области, его же оппонент смог эффективно мобилизовать свой электорат. Особенно подчеркивались прозрачность выборов и отсутствие фальсификаций, грамотное ведение предвыборной кампании кандидатом коммунистом, хотя несомненным недостатком голосования выступила низкая явка избирателей (29,19% и 37,22% соответственно)³.

2. В ходе хабаровских губернаторских выборов 2018 г. краевая избирательная комиссия зарегистрировала всех пятерых выдвинутых политическими партиями кандидатов. Однако в единый день голосования 9 сентября 2018 г. высшее должностное лицо субъекта РФ не был определен: действующий губернатор В.И. Шпорт и ранее участвовавший в выборах член ЛДПР С.И. Фургал набрали почти равное количество голосов – 35,62% и 35,81% соответственно⁴.

23 сентября 2018 г. по итогам повторного голосования С.И. Фургал одержал победу с результатом 69,57% голосов⁵. По оценкам Н.М. Печенкина, такой ре-

¹ О результатах досрочных выборов Губернатора Иркутской области 13 сентября 2015 года и назначении повторного голосования: постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 16 сентября 2015 г. № 86/1027 // Областная. 2015. 18 сентября.

² О результатах досрочных выборов Губернатора Иркутской области 27 сентября 2015 года: постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 30 сентября 2015 г. № 92/1059 // Областная. 2015. 2 октября.

³ Махора Е.В. Выборы глав регионов в России в 2015 году (анализ процесса избирательной кампании и ее результатов) // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2016. № 2. С. 53–54.

⁴ О результатах выборов Губернатора Хабаровского края 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 12 сентября 2018 г. № 97/707-7 // Вестник Избирательной комиссии Хабаровского края. 2018. 13 сентября.

⁵ О результатах выборов Губернатора Хабаровского края 23 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 26 сентября 2018 г. № 102/748-7 // Вестник Избирательной комиссии Хабаровского края. 2018. 27 сентября.

зультат стал итогом протестного голосования в отношении действовавшего губернатора В.И. Шпорта. Хабаровчане, недовольные региональной политикой федерального центра, связывали все социально-экономические катаклизмы с действовавшим руководством. Не сумев выиграть в «первом туре», В.И. Шпорт столкнулся с протестом оппозиционно настроенных избирателей и демаршем политических элит, объединившихся вокруг фигуры популярного в крае С.И. Фургала¹.

3. Также осенью 2018 г. проходили вторые прямые выборы Губернатора Владимирской области. Из 8 претендентов двое сняли свои кандидатуры, не дождавшись регистрации, еще один отказался от участия накануне выборов. Известный публицист М.Л. Шевченко, баллотировавшийся на пост главы области, не смог пройти «муниципальный фильтр». По оценкам М.А. Бурды, избирательная кампания в регионе проходила в условиях административного давления действующего губернатора, кандидата от партии «Единая Россия» С.Ю. Орловой, не пользовавшейся большой популярностью у жителей региона².

Итоги единого дня голосования не выявили победителя кампании. Вместе с С.Ю. Орловой участником повторного голосования стал представитель ЛДПР В.В. Сипягин³, рассматривавшийся некоторыми аналитиками как технический кандидат. Однако неопределенность исхода избирательной кампании (разрыв между литерами «первого тура» составлял немногим более 5%) заставила С.Ю. Орлову накануне повторного голосования обратиться с видеообращением к владимирцам, в котором признала многие управленческие ошибки, допущенные за 5 лет, и просила оказать ей поддержку. 23 сентября 2018 г. состоялся «второй тур» голосования. Отмечалось, что процедура подсчета голосов сопровождалась многочисленными нарушениями: в частности, региональные средства массовой информации сообщали

¹ Печенкин Н.М. Динамика общественно-политических настроений и анализ результатов выборов регионального уровня 2018–2019 гг. в Хабаровском крае // Власть. 2020. Т. 28. № 1. С. 185–187.

² Бурда М.А. Протестное голосование, как форма политического участия в современной России (на примере Владимирской области) // PolitBook. 2019. № 1. С. 29.

³ Об определении результатов выборов Губернатора Владимирской области 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 11 сентября 2018 г. № 358 // Владимирские ведомости. 2018. 13 сентября.

о т.наз. «владимирских перевертышах» (результаты двух кандидатов менялись местами), конфликтах членов участковых избирательных комиссий с наблюдателями, недопуск представителя Центральной избирательной комиссии РФ А.Ю. Кинева в одну из территориальных избирательных комиссий¹. Однако повышенное внимание Центральной избирательной комиссии РФ к повторному голосованию после инцидента в Приморском крае позволило установить подлинное волеизъявление избирателей. 57,03% голосов получил В.В. Сипягин, и лишь 37,46% голосов – С.Ю. Орлова².

М.А. Бурда на примере выборов Губернатора Владимирской области обосновал тезис, что обладание административным ресурсом кандидатов с низким рейтингом в условиях ухудшения социально-экономической ситуации в регионе способно повлечь протестное голосование, в ходе которого граждане окажут поддержку любому не связанному с действующей властью кандидату³.

4. Ситуация, подобная Хабаровскому краю и Владимирской области, в сентябре 2018 г. сложилась и в Хакасии. Обострял предвыборную кампанию кризис публичной власти в регионе, причинами которого исследователями усматривались коллапс работы республиканского правительства, коррупционные скандалы, утрату связи должностных лиц с народом⁴. Из девяти кандидатов на высший руководящий пост республики добились регистрации только четверо. В ходе единого дня голосования победителем первого тура стал молодой представитель КПРФ В.О. Коновалов, набравший 44,81% голосов. Действующему главе республики В.М. Зимину оказали поддержку только 32,42% избирателей⁵.

Дальнейший ход выборов можно назвать экстраординарным для российской

¹ Выборы владимирского губернатора обогатили науку термином «перевертыш». URL: <http://zebra-tv.ru/novosti/vlast/vybory-vladimirskogo-gubernatora-obogatili-nauku-terminom-perevertush/> (дата обращения: 25.09.2023).

² Об определении результатов повторного голосования по выборам Губернатора Владимирской области 23 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 26 сентября 2018 г. № 394 // Владимирские ведомости. 2018. 28 сентября.

³ Бурда М.А. Указ. соч. С. 31–32.

⁴ Миягашева А.В. Кризис органов исполнительной власти Республики Хакасия и пути его решения // NovaUm.Ru. 2018. № 15. С. 216.

⁵ О результатах выборов Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия, назначенных на 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 11 сентября 2018 г. № 84/579-7 // Хакасия. 2018. 11 сентября.

региональной избирательной практики. Повторное голосование, назначавшееся на 23 сентября, 7 октября и 21 октября 2018 г., трижды не состоялось, поскольку все соперники В.О. Коновалова по предвыборной кампании, включая действовавшего главу республики, сняли свои кандидатуры. Кроме того, 3 октября В.М. Зимин вовсе объявил о своей отставке. Несмотря на протесты общественных движений, связанных с прежним руководством республики, возражения избирательных комиссий и органов прокуратуры, 11 ноября 2018 г. впервые с 1996 г. в России состоялось безальтернативное голосование – избирателям предлагалось выразить свое мнение по поводу избрания В.О. Коновалова на должность главы Республики Хакасия. В результате новый руководитель региона был поддержан 57,57% участников голосования¹.

5. Ситуация с выборами Губернатора Приморского края 2018 г. усложнялась кадровыми изменениями, произошедшими осенью предыдущего года: после ухода в отставку В.В. Миклушевского Президент РФ В.В. Путин назначил врио высшего должностного лица субъекта РФ А.В. Тарасенко, ранее занимавшего различные должности в федеральных ведомствах и не связанного с Приморьем. Кандидатами на выборах 9 сентября 2018 г. были зарегистрированы все 5 выдвинутых представителей политических партий. Но по результатам первого тура голосования поддержанный «Единой Россией» беспартийный А.В. Тарасенко получил недостаточные для избрания 46,56% голосов. Вторым участником повторного голосования стал кандидат от КПРФ А.С. Ищенко.

16 сентября 2018 г. состоялся «второй тур» голосования. Лидировавший на протяжении всего времени подсчета голосов А.С. Ищенко внезапно уступил А.В. Тарасенко 1,49% голосов после обработки последних протоколов. Избирательная комиссия Приморского края уже 17 сентября 2018 г. поспешила объявить победителем А.В. Тарасенко, однако столкнулась с недовольством общественности Владивостока. А.С. Ищенко обвинил избирательные комиссии в фальсификации итогов голосования и призвал своих сторонников к протестам.

¹ О результатах выборов Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия: постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 13 ноября 2018 г. № 109/700-7 // Хакасия. 2018. 13 ноября.

Центральная избирательная комиссия РФ в тот же день экстренно рассмотрела ситуацию, сложившуюся в Приморье. После анализа произошедших событий и поступивших обращений были подтверждены факты многочисленных грубых нарушений избирательного законодательства избирательными комиссиями и обоими кандидатам (изменение первоначальных данных протоколов избирательных комиссий, вброс бюллетеней, принуждение голосовать за конкретного кандидата, подвоз и подкуп избирателей). Учитывая выявленные обстоятельства, Центральная избирательная комиссия РФ признала «отсутствие возможности достоверного определения волеизъявления» избирателей при «минимальной разнице в количестве голосов избирателей, отданных за каждого кандидата» и рекомендовала признать результаты повторного голосования недействительными¹. 20 сентября 2018 г. Избирательная комиссия Приморского края отменила итоги выборов², что стало первым случаем в практике проведения губернаторских выборов с 1996 г.

Практика показала, что повторное голосование действительно способно гарантировать избрание кандидата, реально обладающего наибольшей электоральной поддержкой, повысить эффективность системы выборов, обеспечить более полную реализацию избирательных прав граждан. Однако действующая модель губернаторских кампаний, которая предусматривает многочисленные «фильтры» и «барьеры», препятствующие выдвижению и регистрации большого количества кандидатов, превращает перебаллотировку в институт регионального избирательного процесса, не имеющий адекватной и регулярной апробации. Когда в бюллетене остаются только действующий губернатор и его главный оппонент, такое волеизъявление избирателей трансформируется в протестное голосование, выборы, при которых все силы, не поддерживающие региональное руководство, аккумулируются вокруг альтернативного кандидата. В результате действующие главы субъектов РФ ни разу не смогли добиться побе-

¹ О ситуации с повторным голосованием на досрочных выборах Губернатора Приморского края: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 19 сентября 2018 г. № 182/1439-7 // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2018. № 18.

² О результатах повторного голосования на досрочных выборах Губернатора Приморского края, назначенных на 16 сентября 2018 года: решение Избирательной комиссии Приморского края от 20 сентября 2018 г. № 114/1044 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 26 сентября.

ды.

Приведенная практика подтверждает наши теоретические выводы о необходимости либерализации избирательного законодательства в части расширения числа лиц, способных быть избранными, расширения практики самовыдвижения, реформирования процедуры поддержки выдвижения кандидата, ограничения использования административного ресурса. Увеличение представительства различных политических сил должно способствовать повышению конкурентности выборов, заинтересованности избирателей в исходе голосования, ответственности кандидатов (особенно уже замещающих руководящие должности) за свою публичную деятельность. Важно, чтобы повторное голосование на губернаторских выборах как и в предыдущие годы являлось общепринятой практикой, а не критическим испытанием прочности политической системы региона и формой протестного поведения населения, утратившего контроль над собственными избранными.

Отметим, что факультативные стадии избирательного процесса за редкими исключениями не располагают богатой и представляющей интерес для исследования правоприменительной практикой. Причем объясняется это исключительно объективными юридическими обстоятельствами. Например, если изучить примеры судебного оспаривания итогов выборов, то можно обнаружить, что они компактно сконцентрированы в середине 1990-х гг. В частности, несовершенство избирательных процедур и невысокое качество региональных правовых актов позволили суду отменить результаты выборов глав администраций Амурской области и Эвенкийского автономного округа в 1996 г. Совершенствование законодательной техники в последующем практически исключило отмену результатов голосования по формальным признакам, без установления факта нарушения закона.

Федеральный закон № 67-ФЗ также разрешает оспаривание результатов голосования в судебном порядке. Судебные разбирательства примечательны претензиями истцов, которые, как правило, выходили за рамки правовых предписаний и имели слабую аргументацию, но не оказали какого-либо влияния на исход избирательных кампаний. Поданные иски возможно объединить в следующие

группы.

1. Нарушение избранным кандидатом требований избирательного законодательства (в т.ч. злоупотребление должностными полномочиями). В 2013 г. один из кандидатов на должность мэра Москвы пытался добиться отмены решения об избрании на должность С.С. Собянина в связи с использованием преимуществ должностного и служебного положения, расходом на проведение избирательной кампании незадокументированных денежных средств¹. Избранный в 2014 г. главой Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисов обвинялся кандидатом Э.Б. Березкиным в подкупе избирателей². Избрание Губернатором Алтайского края В.П. Томенко в 2018 г. оспаривалось из-за возможного использования денежных средств, не входивших в избирательный фонд³.

2. Несоответствие избирательных бюллетеней требованиям избирательного законодательства. В 2013 г. кандидат Т.В. Усанова требовала отменить результаты выборов мэра Москвы, поскольку в бюллетенях отсутствовали графы «За» и «Против»⁴. Итоги голосования на выборах главы Республики Саха (Якутия) в 2014 г. оспаривались все тем же кандидатом Э.Б. Березкиным по причине недостаточного количества отпечатанных бюллетеней⁵.

3. Нарушение правил подсчета голосов избирателей. Ссылаясь на данные обстоятельства, иски об отмене результатов выборов подавались в 2014 г. в Республике Алтай, в 2016 г. в Республике Марий Эл, в 2018 г. в Алтайском крае⁶.

Однако при рассмотрении материалов суд не нашел оснований для удовлетво-

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 4 декабря 2013 г. № 5-АПГ13-52.

² Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-13.

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2019 г. № 51-АПА19-9.

⁴ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 22 августа 2013 г. № 5-АПГ13-40.

⁵ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 11 февраля 2015 г. № 74-АПГ14-22.

⁶ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 4 марта 2015 г. № 52-АПГ15-1; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 17 февраля 2016 г. № 12-АПГ15-4; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 16 января 2019 г. № 51-АПГ18-24.

рения требований. Практика показывает, что проигравшие кандидаты часто задействовали органы правосудия для сведения счетов с избранным высшим должностным лицом субъекта РФ: одни пытались использовать формальные причины, другие же использовали зал судебных заседаний в качестве трибуны для политических заявлений. Любопытно, что нередко одни и те же кандидаты в равной степени энергично инициировали судебные разбирательства как в ходе избирательной кампании, так и после ее завершения (следует особенно отметить активность кандидата на должность главы Республики Саха (Якутия), который в 2014 г. только в Верховном Суде РФ принял участие в 4 процессах). В этом свете более эффективными представляются внесудебные способы защиты избирательных прав: единственный пример отмены итогов голосования и признания результатов выборов недействительными произошел после обсуждения ситуации (причем достаточно оперативного) в вышестоящей избирательной комиссии.

Отметим, что наиболее редким этапом избирательного процесса в рассматриваемой модели замещения должности главы субъекта РФ являются повторные выборы. Их назначает избирательная комиссия субъекта РФ в следующих случаях: 1) признание выборов несостоявшимися или недействительными; 2) оба кандидата, с участием которых проходило повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли в силу иных обстоятельств; 3) при повторном голосовании ни один кандидат не был избран; 4) избранный кандидат не сложил полномочия, несовместимые со статусом высшего должностного лица субъекта РФ.

Повторные выборы нельзя назвать редким явлением для отечественной избирательной системы: только за исследуемый период они состоялись 884 раза на уровне регионов и муниципалитетов. Но и в предыдущие годы для избрания главы исполнительной власти субъекта РФ повторные выборы проводились очень редко. Те единичные эпизоды фиксируются в самом начале массового проведения выборов (2 кампании в 1993 г. и 3 кампании в 1997 г.), их причинами становились излишне строгие (или не совсем адекватные) параметры избирательных систем (например, использование избирательной системы абсолютного большинства при повторном голосовании) и недостаточная явка избирателей. Как и в случае с отменой итогов го-

лосования в судебном порядке, повторные выборы высших должностных лиц субъектов РФ прекратились после повышения качества избирательного законодательства. На современном же этапе, как следует из описанного ранее в настоящем параграфе эпизода, единственные повторные выборы состоялись в Приморском крае 16 декабря 2018 г., причиной им послужила отмена результатов досрочных выборов из-за многочисленных нарушений, не позволивших установить реальные итоги повторного голосования.

Подготовка к избирательной кампании началась с решения кадровых вопросов: вместо А.В. Тарасенко на должность губернатора Президентом РФ был назначен О.Н. Кожемяко, ранее возглавлявшего Сахалинскую и Амурскую области. Аналитиками отмечается, что новому высшему должностному лицу края оказывали слишком явную поддержку государственные ведомства, а Администрация Президента РФ направила в штаб кандидата своих сотрудников и политтехнологов¹. Бурная деятельность последних очень отчетливо проявляется как при изменении краевого законодательства, так на этапе выдвижения и регистрации кандидатов. Законодательное Собрание Приморского края разрешило самовыдвижение кандидатов, чем и воспользовался О.Н. Кожемяко, состоявший, однако, в «Единой России». Избирательный штаб врио губернатора достиг соглашения с КПРФ об отказе баллотирования А.С. Ищенко на новых выборах.

Из 16 выдвинутых кандидатов краевая избирательная комиссия зарегистрировала только четырех. А.С. Ищенко, не согласившийся с решением своей партии, попытался участвовать в качестве независимого кандидата, однако его отказались поддержать муниципальные депутаты, еще несколько месяцев назад согласовавшие участие в кампании представителя коммунистов. Итогом повторных выборов стала победа О.Н. Кожемяко, получившего 61,88% голосов избирателей².

Завершая главу, обозначим отличительные черты процедуры голосования и тенденции, которые демонстрируют результаты избирательных кампаний по вы-

¹ Охотникова М.А., Дзюба Е.А., Прокопчук Д.Д. Олег Кожемяко: причины победы на выборах Губернатора Приморского края // Контентус. 2019. № 8. С. 137.

² О результатах повторных выборов Губернатора Приморского края: решение Избирательной комиссии Приморского края от 18 декабря 2018 г. № 147/1260 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 19 декабря.

борам высших должностных лиц субъектов РФ:

– голосование проходит по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, допускающей проведение перебаллотировки (повторного голосования), в т.ч. по одному кандидату;

– вследствие ограничений пассивного избирательного права сокращено количество субъектов выдвижения кандидатов, дополнительных условий регистрации избирательные кампании отличаются малочисленностью кандидатов, слабой конкурентностью, низкой явкой избирателей;

– перебаллотировка и повторные выборы в рамках исследуемой модели прямых выборов выступают скорее исключением из общего хода избирательных кампаний, чем правилом, индикатором кризисных процессов в системе публичной власти субъекта РФ.

Глава 3. ДРУГИЕ СПОСОБЫ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации

Альтернативная модель замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ во многих деталях схожа с той, которая использовалась ранее в 2005–2012 гг. Она впервые была изложена в Федеральных законах от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ¹ и от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ², которые внесли поправки в Федеральный закон № 184-ФЗ, предоставившие регионам право отказаться от всеобщих выборов в пользу голосования в законодательном органе субъекта РФ по предложенным главой государства кандидатурам. Предусмотрен общий порядок проведения непрямых выборов и особенный порядок, применяемый в сложносоставных субъектах РФ. Такой способ замещения должности на настоящий момент используется в 10 субъектах РФ – 7 республиках в составе РФ и 3 автономных округах, входящих в состав областей, а в сентябре 2023 г. таким образом избрали глав четырех новых субъектов РФ³. Подчеркнем, что Федеральный закон № 414-ФЗ не вносит изменений в рассматриваемую модель, но предлагает более упорядоченное регулирование, нежели прежнее законодательство. А гипотезы норм ч. 1 ст. 23 и ч. 1 ст. 24 подтверждают ее специальный, альтернативный основному способу замещения должности характер.

Изучая мотивы, побудившие федерального законодателя вернуться к существовавшей ранее модели в отдельных российских регионах, необходимо обратить внимание на общественно-политическую дискуссию, развернувшуюся в 2012 г. В сферу ответственности центральной власти входит и оценка «опасно-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 885.

³ См. подр. приложение 1, таблица 1.

стей, которые в новых условиях может принести с собой та или другая модель»¹, поэтому многие государственные и политические деятели выступили категорически против проведения прямых выборов высших должностных лиц некоторых субъектов РФ. Аргументировалась такая позиция опасениями возможного обострения межэтнических конфликтов в ходе избирательных кампаний в северокавказских республиках. В частности, такое мнение высказывал являвшийся тогда полномочным представителем Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонин. Поддержал его и председатель Парламента Республики Северная Осетия – Алания А.В. Манчев, заявив, что прямые выборы региональных руководителей способны привести к ухудшению социально-экономической ситуации, угрожают безопасности на местах². Сложилась неоднозначная ситуация, при которой «национальные республики (Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Северная Осетия), которые по логике должны были быть наиболее заинтересованными в увеличении самостоятельности от федерального центра, выступили против введения одного из атрибутов этой самостоятельности – прямых выборов глав субъектов»³.

Президент РФ В.В. Путин прислушался к высказанным пожеланиям и поддержал предоставление субъектам РФ права выбирать способ замещения должности высшего должностного лица. В пояснительной записке к проекту закона, внесенного депутатской группой Н.П. Аброськина, Э.Г. Глубоковской, А.В. Жаркова, А.А. Журавлева, С.В. Кривоносова, Р.Д. Курбанова, И.В. Лебедева, Л.Л. Левина, О.А. Оганяна, С.Н. Решульского, М.Е. Старшинова, М.Х. Хадарцева, В.Б. Шестакова, Х.И. Шихсаидова, А.Л. Шхагошева, задачами преобразования назывались учет «регионального многообразия Российской Федерации» и «обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской

¹ Росенко М.И. Избрать нельзя назначить – где будем ставить запятую? К дискуссии об избрании или назначении Губернатора Севастополя // Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 222.

² Путин: Регионам можно дать право определять форму выборов глав субъектов. URL: <http://rg.ru/2012/12/13/vybory-anons.html> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Мамаева Я.Ю. Еще раз о выборах глав субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2. С. 27.

Федерации и сохранение межнационального мира и согласия»¹. Однако текст поправок не содержал критериев, допускавших отклонение от основного способа замещения должности главы субъекта РФ, что, как отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, предоставило региональному законодателю «достаточную свободу усмотрения для выбора конкретных моделей замещения должности»². Поэтому как предшествовавшее изменению законодательства обсуждение, так и содержание пояснительной записки и итоговый текст изменений Федерального закона ясно говорят, что учет регионального многообразия и, как следствие, усиление асимметрии федеративного устройства являлось далеко не главным мотивом принятия решения.

Модель не прямых двухстепенных выборов глав республик уже в 2013 г. была установлена в конституциях Дагестана, Ингушетии, Карачаево-Черкессии, Северной Осетии – Алании. В следующем году соответствующие поправки были внесены в Основные законы Кабардино-Балкарии и только вошедших в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя, позднее, в 2016 г., – в законодательство Адыгеи. В последующем Севастополь предпочел перейти к прямым выборам городского губернатора, но других подобных примеров больше не наблюдалось.

В ноябре 2014 г. законодательные собрания всех 3 автономных округов, входящих в состав областей, выступили с инициативой отмены прямых выборов, аргументируя свою инициативу возросшей международной напряженностью и необходимостью сохранения политической стабильности в нефтегазовых регионах-донорах в условиях глобальной кризисности³. Получив одобрение на федеральном уровне, к 2015 г. новый способ замещения должностей высших долж-

¹ Законопроект № 192804-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (об установлении возможности определения законом субъекта Российской Федерации порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/192804-6> (дата обращения: 25.09.2023).

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 22.

³ Чуваков Р. В трех регионах могут отменить выборы губернаторов. URL: <http://rg.ru/2014/11/12/reg-urfo/gubernator.html> (дата обращения: 25.09.2023).

ностных лиц автономий был установлен в законодательстве Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

После вхождения 30 сентября 2020 г. в состав Российской Федерации новых территорий, – Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, до формирования региональных органов власти Президентом РФ были назначены врио глав субъектов РФ. После принятия 30 декабря 2022 г. конституций Донецкой и Луганской Народных Республик прямые выборы республиканских глав, которые регулярно проводились с 2014 г., были отменены, предполагается, что высших должностных лиц изберут новые созывы законодательных органов народных республик из кандидатур, предложенных Президентом РФ¹. Власти Запорожской и Херсонской областей, изначально обсуждавшие подготовку прямых губернаторских выборов, к весне 2023 г. решили также последовать примерам народных республик². Но заметим, что осложняет оценку ситуации в новых субъектах РФ состояние регионального конституционного (уставного) законодательства, которое находится в стадии формирования.

Законодательную основу не прямых выборов образуют следующие нормативные правовые акты:

1) на федеральном уровне:

а) Конституция РФ (в частности, п. «н» ч. 1 ст. 73 и ст. 77, устанавливающие общие положения о формировании субфедерального уровня государственной власти и статус высшего должностного лица субъекта РФ);

б) законодательство об общих принципах организации государственной власти в субъектах РФ (ст.ст. 20, 23 и 24 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющие основные правила, этапы и сроки проведения не прямых выборов);

в) партийное законодательство (отдельные положения Федерального закона

¹ См.: Конституция Донецкой Народной Республики: принята Народным Советом Донецкой Народной Республики 30 декабря 2022 г. URL: <http://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 25.09.2023); Конституция Луганской Народной Республики: принята Народным Советом Донецкой Народной Республики 30 декабря 2022 г. URL: <http://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 25.09.2023).

² Выборы губернаторов Запорожской и Херсонской областей будут непрямыми. URL: <http://zpr-news.ru/politics/2023/04/11/113469.html> (дата обращения: 25.09.2023).

от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», регламентирующие порядок выдвижения и представления кандидатов);

г) подзаконные нормативные правовые акты (главным образом, указы Президента РФ, определяющие порядок рассмотрения предложенных политическими партиями кандидатур и проверку представленных сведений);

2) на уровне субъектов РФ:

а) конституционное (уставное) законодательство субъекта РФ (отдельные положения конституций республик в составе РФ, уставов автономных округов, входящих в состав областей, закрепляющие способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ);

б) специальное законодательство¹:

– в 5 республик и 3 автономных округа приняты законы о порядке избрания высшего должностного лица субъекта РФ;

– в 2 республиках в составе РФ действуют законы, регулирующие правовой статус высших должностных лиц субъекта РФ, в т.ч. и процедуру их избрания;

в) регламенты законодательных органов государственной власти субъектов РФ (содержат нормы, определяющие процессуальные особенности голосования депутатов по представленным кандидатурам).

Заметим, что к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ в рамках данной модели предъявляются требования в основном подобные тем, что установлены для участников прямых выборов. Во-первых, на кандидата также распространяются все цензы, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 32 и ч. 3 ст. 77 Конституции РФ, к которым относится ценз российского гражданства (при запрете обладания паспортом иностранного государства, а равном и иным документом, позволяющим постоянное проживание за границей), 30-летний возрастной ценз, запрет на обладание счетами и вкладами в зарубежных банках. Во-вторых, лицо, избираемое депутатами, также должно соответствовать цензу пассивного избирательного права, содержание которого было подробно рассмотрено в предыдущей

¹ Законы или их отдельные главы, как правило, почти дословно воспроизводят содержание ст.ст. 23 или 24 Федерального закона № 414-ФЗ, а также содержат многочисленные отсылочные нормы.

главе. Примечательно, что многочисленные служебные ограничения, установленные для участников всеобщих выборов, в рассматриваемой модели отсутствуют. Вероятно, это объясняется непосредственным участием Президента РФ в отборе кандидатур, что, однако, приводит к установлению различных требований к кандидатам в двух моделях замещения должности главы субъекта РФ.

Единственным субъектом выдвижения кандидата закон называет только политические партии, члены которых являются депутатами республиканского законодательного собрания или Государственной Думы. Практика показывает, что при отсутствии ограничений одного и того же кандидата иногда выдвигает сразу несколько партий. Приведем лишь некоторые примеры: в 2013 г. Р.Г. Абдулатипова кандидатом на должность президента Республики Дагестан выдвинули «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», «Патриоты России» и «Правое дело»; в 2015 г. Т.К. Агузаров предложен на пост главы Республики Северная Осетия – Алания партиями «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». По мнению Д.В. Скрипниченко, такие решения оказывают положительное влияние на межпартийную коммуникацию, открывают новые возможности для сотрудничества парламентских и оппозиционных партий¹. Но такое утверждение справедливо лишь частично: в таких ситуациях речь идет скорее не о коалиции политических сил, а вынужденном присоединении партий к а priori очевидному лидеру. Это подтверждает и практика, – совместное выдвижение кандидата происходило при неизменном участии «Единой России», преобладающей как в федеральном, так и региональных парламентах, способной и без поддержки иных партий обеспечить избрание собственного кандидата.

На основании ст. 26.3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» Президент РФ выбирает кандидатов из числа лиц, предложенных не позднее чем за 45 дней до дня голосования политическими партиями. Каждое избирательное объединение вправе выдвинуть не более трех человек,

¹ Скрипниченко Д.В. Политическая модернизация республик Северного Кавказа (на примере выборов губернаторов) // Мировая политика. 2016. № 1. С. 23.

как являющихся ее членами, так и не состоящих в ней¹. Партия направляет пакет документов, включающий решение политической организации о внесении предложения по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, письменное согласие выдвигаемого гражданина, копии паспорта и удостоверяющего уровень образования документа, справки о доходах и расходах лица. Из предложенных кандидатур глава государства направляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта РФ в законодательный орган республики не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Избрание глав республик также, как и прямые выборы, происходит в единый день голосования. Однако если на эту дату приходится выборы законодательного собрания данного субъекта РФ, то процедура голосования переносится, но не позднее чем на 45 дней. В частности, в 2019 г. голосование переносилось в Кабардино-Балкарской Республике и Крыму с 8 сентября на 3 октября и 20 сентября соответственно, в 2021 г. избрание главы Республики Дагестан состоялось не 19 сентября, а 14 октября. После начала пандемии коронавируса законодатель предоставил региональным парламентам право откладывать голосование в случае объявления режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации или принятия Центральной избирательной комиссией РФ решения о переносе избирательных кампаний, однако в периоды наибольшего обострения эпидемиологической ситуации (2020 и 2021 гг.) такое решение не принималось.

После представления депутатам трех кандидатов происходит рейтинговое голосование. Избранным считается гражданин, получивший абсолютное большинство голосов (более 50% от номинальной численности депутатского корпуса). Если ни один претендент не получил необходимого уровня поддержки, допускается проведение повторного голосования при участии двух лидирующих кандидатов, в данном случае для победы достаточно относительное большинство голосов. Обращаясь к республиканскому законодательству, возможно констатировать, что в нем не прослеживаются существенных отличий, поскольку условия избрания

¹ О политических партиях: федер. закон Рос. Федерации от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

практически полностью урегулированы нормами Федерального закона № 414-ФЗ. Пожалуй, единственной специфической чертой выступает процедура голосования депутатов¹: в большинстве республик предусмотрено тайное голосование, лишь в Республике Крым проводится открытое именованное голосование².

Некоторыми особенностями обладает порядок замещения должности губернаторов автономных округов, входящих в состав областей. В сравнении с республиканской моделью здесь добавляется еще одна ступень: кандидаты для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ вносятся в законодательный орган автономного округа Президентом РФ по предложению губернатора области, в состав которой входит автономный округ. Привлечение еще одного органа публичной власти к процессу отбора кандидатур неизбежно меняет сроки выдвижения и согласования кандидатов. Так, региональными отделениями политических партий, которые входят в состав законодательного собрания автономного округа или Государственной Думы, не позднее чем за 60 дней до дня голосования предлагаются не более 3 кандидатов от каждого. Указанные кандидатуры вместе с документами, подтверждающими личность гражданина, согласие на баллотирование, уровень его образования и финансовое положение, политические партии представляют губернатору области, в состав которой входит автономный округ. Из их числа высшее должностное лицо данной области не позднее чем за 40 дней до дня голосования предлагает главе государства не менее 5 кандидатур и передает сведения о каждом кандидате вместе с названными выше документами. Далее Президент РФ не позднее чем за 20 дней до дня голосования вносит трех из представленных ему кандидатов в законодательное собрание автономного округа.

Исследователями усматриваются рациональные причины, побудившие внести данный способ замещения должности в федеральное законодательство. Так, И.А. Старостина пишет, что т.наз. система «трех ключей» обусловлена конституционно-правовой природой автономных округов. Они, являясь самостоятельными субъектами РФ, входят в состав других публично-территориальных единиц, обла-

¹ См. подр. приложение 1, таблица 8.

² О порядке избрания Главы Республики Крым: закон Республики Крым от 5 августа 2014 г. № 42-ЗРК (в ред. 19 декабря 2022 г.) // Крымские известия. 2014. 7 августа.

стей, создавая сложносоставное федеративное образование. Население автономного округа принимает участие в формировании органов государственной власти области, в т.ч. выборах губернатора, следовательно, вполне обосновано привлечение губернатора области в качестве субъекта согласования кандидатур¹. К тому же, некоторые автономии отличаются немногочисленным населением (например, население Ненецкого автономного округа составляет всего 41,445 тыс. человек), поэтому затраты на всеобщие выборы становятся излишне тяжелым бременем для регионального бюджета.

Голосование депутатов законодательного собрания автономного округа по кандидатам, претендующим на должность руководителя субъекта РФ, абсолютно идентично процедуре, описанной нами ранее. И подобно республиканскому законодательству нормативные правовые акты автономных округов по-разному подходят к процедуре голосования депутатов². В 2 из 3 автономных округов предусмотрено тайное голосование, в Ненецком автономном округе предписано проведение открытого голосования парламентариев³.

Несмотря на использование различных процедур, оба способа избрания высшего должностного лица субъекта РФ, основной и альтернативный, имеют сопоставимую логику. Как видно, в данной модели избрания глав российских регионов, как и при прямых выборах, законодатель прибегает к использованию т.наз. «фильтров», призванных поэтапно сократить количество принимающих участие в голосовании кандидатов. Так, наблюдается тот же «партийный фильтр», поскольку субъектами выдвижения кандидатур являются исключительно политические партии. Вторым ограничением выступает «президентский фильтр», а в автономных округах ему предшествует «губернаторский фильтр». Такие инструменты, конечно, позволяют учесть мнение ряда заинтересованных институций,

¹ Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: Учеб.-метод. компл. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 237–238.

² См. подр. приложение 1, таблица 8.

³ О порядке избрания губернатора Ненецкого автономного округа: закон Ненецкого автономного округа от 29 мая 2018 г. № 400-ОЗ (в ред. от 1 июля 2022 г) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 29 мая.

однако достигается это отступлением от демократических стандартов, которое продиктовано далеко не соображениями общей пользы.

Порядок избрания высших должностных лиц законодательным органом субъектов РФ не отличается богатой правоприменительной практикой. В общей сложности с 2013 по 2022 гг. названная процедура состоялась 24 раза (18 раз – в республиках в составе РФ, 6 раз – в автономных округах). В 8 случаях избрание главы субъекта РФ проходило досрочно, в связи с уходом предшественника с занимаемого поста. Трижды голосование завершалось единогласной поддержкой кандидата (избрание Ю.А. Кокова главой Кабардино-Балкарской Республики и избрание С.В. Аксенова главой Республики Крым, состоявшиеся 9 октября 2014 г., избрание К.В. Кокова главой Кабардино-Балкарской Республики 3 октября 2019 г.). Минимальное количество голосов, с которым побеждал кандидат, не падало ниже 63,16% (такой результат показал А.В. Цыбульский при избрании Губернатором Ненецкого автономного округа 1 октября 2018 г.). Голосование происходило при соблюдении кворума, минимальная явка депутатов составила 81,82% (18 из 22 депутатов, зафиксировано при избрании Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа 9 сентября 2018 г.), 8 раз в сессии участвовали все парламентарии¹.

Безусловно, можно согласиться, что федеративное устройство России подразумевает вариативность замещения должности глав регионов, обусловленных особенностями организации публичной власти и историко-политическими традициями отдельных территорий. Но иные по своей сути способы избрания скорее не обеспечивают учету региональной специфики, а ведут к нежелательной асимметрии федерации и, как следствие, различной степени легитимности избранных должностных лиц. Предыстория и практика непрямых выборов отчетливо показывают политическую подоплеку формирования комбинированной модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Федеральный центр осознано пошел на отказ от прямых выборов в тех регионах, в которых смена сложившегося баланса власти способна спровоцировать политические катаклизмы. Так, в числе 14

¹ См. подр. приложение 3.

субъектов РФ, законодательство которых предусматривает избрание высшего должностного лица депутатами законодательного органа, присутствуют республики, отличающиеся сложным национальным составом или общественно-политической нестабильностью, а также автономные округа, имеющие особенное хозяйственно-ресурсное значение для федерального центра, регионы с территориальными и историческими особенностями. Однако большую тревогу вызывают те факты, что всеобщие выборы руководителей 7 регионов не проводились более 15 лет, в Крыму всеобщие выборы президента в первый и последний раз состоялись в 1994 г., когда его территория еще входила в состав Украины, а в Дагестане избирательные кампании по выборам главы республики не проводились никогда.

Заметим, что в последние годы за границами дискуссии о губернаторских выборах остается вопрос об упразднении в России второго, менее демократического способа замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Умалчивается, что первыми лицами государства эта модель характеризовалась как временное решение. Так, Д.А. Медведев в марте 2013 г., комментируя изменение порядка замещения должности главы субъекта РФ, заявил о своей безоговорочной приверженности прямым выборам руководителей всех регионов, включая республики Северного Кавказа, недопустимости пренебрежения «федеративной спецификой» России¹. В августе того же года он подтвердил, что «везде должны быть выборы», но, если «политическая культура еще несколько иная», возможно «установить какой-то переходный период». Председатель Правительства РФ уверял, что непрямые выборы – это «сугубо временная ситуация, которая должна носить абсолютно ограниченный характер»². Председатель Центральной избирательной комиссии Э.А. Памфилова в дни избирательных кампаний 2021 г. сообщила о своих больших надеждах на то, что «прямые губернаторские выборы <будут> введены во всех без исключения российских регионах»³.

¹ Медведев считает, что высшие должностные лица субъектов должны избираться. URL: http://er.ru/activity/news/medvedev-schitaet-cto-vysshie-dolznochnnye-lica-subektov-dolznochnny-izbiratsya_98619 (дата обращения: 25.09.2023).

² Дмитрий Медведев посетил Северо-Кавказский молодежный форум «Машук–2013». URL: <http://government.ru/news/3887/> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Памфилова хочет вернуть прямые выборы губернаторов. Инициатива коснется двух регионов

Эти позиции и ожидания разделяют представители научного сообщества. Так, Н.Н. Анисимов, представляя всеобщие выборы единственным допустимым порядком замещения должности главы субъекта РФ, обоснованно пишет, что предоставление высшему политическому руководству государства возможности «в одночасье отменять и снова возвращать выборы по своему усмотрению... является опасной». Автор считает, что прямые губернаторские выборы, «краеугольный камень отечественного федерализма», могут заменяться на альтернативный способ замещения должности не иначе, как по результатам референдума в конкретном субъекте РФ, что защитит институт народовластия от «очередных политических веяний, которые могут проявиться на фоне складывающейся конъюнктуры»¹. С практической точки зрения смотрит на проблему Л.А. Тхабисимова: по ее мнению, модель непрямых выборов глав субъектов РФ является «препятствием на пути построения истинно демократического и гражданского общества в России», которое тормозит модернизацию избирательного законодательства, апробацию избирательных процедур в разных социально-политических условиях².

Однако не в меньшей степени государствоведы склонны выступать в защиту сохранения настоящей модели, по-прежнему заявляя о наличии исключительных обстоятельств. Например, В.В. Иванов, убежденный противник выборности глав регионов, отвергает тезис, что «настоящий федерализм немислим без прямых выборов глав субъектов федерации». Им высказывается крайне спорное утверждение, что федеративное государство характеризуется исключительно наличием двухуровневой системы государственной власти, а порядок формирования государственных органов никак не связан с территориальным устройством и уровнем развития институтов демократии. Прямые же выборы в принципе противостоят российской политической традиции и практической целесообразности

УрФО. URL: <http://ura.news/news/1052493066> (дата обращения: 25.09.2023).

¹ Анисимов Н.Н., Мамедов А.Э. Кризис избирательной системы субъектов Российской Федерации как результат развития российского федерализма // Российский правовой журнал. 2021. № 1. С. 67.

² Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции: Монография. М.: Проспект, 2021. С. 34–35.

ности¹. Выступая безоговорочным сторонником не прямых выборов, К.А. Тихонов называет ряд их «преимуществ», к которым относит важность укрепления управленческой вертикали, отсутствие «бессмысленных» предвыборных обещаний и «черного пиара», увеличение ответственности высших должностных лиц субъектов РФ перед федеральным центром, экономию бюджетных средств, упрощенный порядок отрешения от должности². При этом автор полностью игнорирует и федеративный характер государства, и институты народовластия, и непосредственную заинтересованность граждан в формировании подотчетной региональной администрации, непонятными остаются причины наделения федерального центра безоговорочной презумпцией доверия в решении дел субъектов РФ. В свою очередь З.Н. Омарова, признавая прямые выборы оптимальными, видит преждевременным «повсеместное внедрение этого института... в современных условиях»³.

Отдельного оговоримся, что подобные настроения свойственны не только представителям научного сообщества, но лицам, непосредственно задействованным в принятии решений. Ими неоднократно высказывались суждения, что в условиях социальной нестабильности, будь то пандемия коронавируса, реорганизация субфедерального уровня публичной власти в ходе конституционной реформы или другие последовавшие события, отказ от прямых выборов способен предупредить дестабилизацию власти, снизить градус недовольства граждан⁴. Но установление логической взаимосвязи между свободными выборами и протестными манифестациями населения в принципе видится странным и не отвечающим ценностям народовла-

¹ Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Правовая и политическая история института (1990–2010). М.: Праксис, 2010. С. 13.

² Тихонов К.А. Целесообразный отказ от прямых выборов и введение системы назначения глав субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019 № 2 С. 122–123.

³ Омарова З.Н. Вопрос о выборах глав субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 50.

⁴ См. напр.: Башлыкова Н. Субъектное мнение: из-за COVID десятки регионов могут отменить выборы. URL: <http://iz.ru/994431/natalia-bashlykova/subektное-mnenie-iz-za-covid-desiatki-regionov-mogut-otmenit-vybory> (дата обращения: 25.09.2023); Вятчанин Н. Что собираются «ремонтировать» в системе российских выборов. URL: <http://www.pnp.ru/politics/chto-sobirayutsya-remontirovat-v-sisteme-rossiyskikh-vyborov.html> (дата обращения: 25.09.2023); Гробман Е., Мухаметшина Е., Иванов М. Миронов выступил в Госдуме с предложением перенести выборы на год. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/17/922388-mironov-vistupil-s-predlozheniem> (дата обращения: 25.09.2023).

ствия.

Объяснение столь явных ограничений избирательных прав граждан и деформации федеративных отношений государственными интересами, равно как и политически обусловленное ранжирование субъектов РФ представляются весьма спорными. Федеральный закон практически полностью оградил граждан от участия в процессе избрания, перепоручив их полномочия Президенту РФ и региональным парламентариям. Но попытка решения текущих вопросов путем увеличения в отдельных регионах роли федерального центра способна обернуться более глубокими проблемами публичного управления, затрагивающими в т.ч. крайне опасный национальный аспект в республиках. К тому же исследователи допускают некоторое нарушение причинно-следственных связей: не отказ от прямых выборов гарантирует социальную стабильность, а благополучная обстановка в субъекте РФ позволяет гражданам частично отказаться от собственных конституционных прав избирать и быть избранными. Ухудшение же ситуации в регионе может явиться причиной возникновения серьезных общественных потрясений, поскольку, если «часть граждан не имеет представительства во власти и легального способа его получить, то существенно повышается вероятность использования различных внеправовых методов»¹ политической активности. Это, в частности, показал кризис в Ингушетии 2018–2019 гг., в ходе которого достаточно быстро на обсуждение были вынесены вопросы о контроле избирателей за должностными лицами и возобновления прямых выборов главы республики.

Обратим внимание, что далеко не всегда главы субъектов РФ, избранные в соответствии с рассматриваемым порядком, способны обеспечить ожидаемые стабильность и правопорядок на вверенных им территориях. Например, после отставки избранного депутатами главы Дагестана Р.Г. Абдулатипова в регионе была раскрыта масштабная коррупционная схема, в которую были вовлечены не только высшее руководство, но и родственники бывшего руководителя республики².

¹ Забайкалов А.П. Процедуры голосования в избирательном процессе: современное состояние и перспективы развития: Монография. Воронеж: Наука-Юнипресс, 2016. С. 9.

² Депутат регионального законодательного органа заключен под стражу по подозрению в участии в преступном сообществе, специализирующемся на установлении незаконных инвалидно-

Другим примером могут послужить и существенные ошибки в кадровой политике: так, приговоренный к пожизненному заключению за участие в преступном сообществе бывший член Совета Федерации от Карачаево-Черкессии Р.Р. Арашуков¹ был делегирован в федеральный парламент главой республики Р.Б. Темрезовым.

Осложняет юридическую характеристику непрямых выборов неоднозначная позиция Конституционного Суда РФ. Как нами упоминалось в главе 1, Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П признало парламентскую модель организации субфедеральной исполнительной власти не соответствующей Конституции РФ, поскольку глава субъекта РФ не сможет считаться независимым легитимным представителем администрации, что противоречит конституционному принципу разделения властей. Но уже в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ признал фактически этот же порядок замещения должности конституционным, аргументировав изменение своего мнения трансформацией *«социально-правовых условий»*. Еще одним аргументом судьи сочли участие в порядке избрания в качестве посредника федерального должностного лица, не позволяющее установить контроль одной ветви власти над другой. По этому поводу М.С. Саликов удачно подметил, что «Конституционный Суд не видит (не хочет или не может видеть?) очевидного дисбаланса в своих аргументах» и стремится любыми способами «доказать факт отсутствия самого права граждан избирать высших должностных лиц в качестве конституционного»².

Но следует обратить внимание, что оба постановления не учли некоторые стороны порядка избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта РФ.

1. Действующее правовое регулирование рассматриваемого способа заме-

стей гражданам и получении взяток. URL: <http://dagestan.sledcom.ru/news/item/1258994/> (дата обращения: 25.09.2023).

¹ Суд приговорил к пожизненному лишению свободы Рауля и Рауфа Арашуковых. URL: <http://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=84247961> (дата обращения: 25.09.2023).

² Саликов М.С. «Позиции» и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу о назначении губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 5. С. 164–165.

щения должности диссонирует с конституционным принципом федерализма, поскольку Президент РФ, внося в соответствии с законодательством кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта РФ в законодательное собрание региона, вторгается в компетенцию субъекта РФ по совместным предметам ведения. Очевидно пренебрежение автономией субфедерального уровня власти в вопросах формирования своих государственных органов, обеспеченной ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, поскольку нивелируются различия между субъектами РФ, отрицается их политико-правовая состоятельность и накопленный уникальный опыт публичного администрирования.

2. Настоящий способ замещения должности частично признает избирательные стандарты и руководствуется некоторыми из них при установлении требований к кандидату и особенности процедуры голосования. Но практика *de facto* многоступенчатых выборов, при которых региональный парламент выступает некой коллегией выборщиков, назначенных населением, вступает в конфликт с положениями ч. 1 ст. 3 и ст. 6 Федерального закона № 67-ФЗ, предполагающими прямое избирательное право как один из базовых принципов проведения выборов в Российской Федерации. Отдельно заметим, что российское законодательство о выборах, в отличие от законодательства некоторых иностранных государств, не признает принципа косвенного избирательного права и специального статуса квалифицированных избирателей – за депутатами¹.

3. Факт того, что граждане лишь в силу проживания на территории 10 субъектов РФ необоснованно лишены права на прямое волеизъявление, возможно расценить как нарушение ведущего конституционного принципа равенства граждан независимо от места жительства, который гарантируется ч. 2 ст. 19 Конституции РФ. Поэтому аргументация установления не прямых выборов в некоторых субъектах РФ политическими обстоятельствами, весьма распространенная в юридической литературе и публицистике, не может служить оправданием необосно-

¹ Марков Р.С. Актуальные проблемы избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Конституционные ценности российской государственности (к 25-летию Конституции Российской Федерации и 100-летию Первой Конституции РСФСР): Мат-лы Межрег. круглого стола. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2018. С. 97.

ванного ограничения избирательных прав граждан.

4. Приведение к должности главы субъекта РФ, предполагаемое рассматриваемым порядком замещения должности, не согласуется с принципом открытости и доступности информации о деятельности государственных органов, гарантированным п. 1 ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹. Заметим, что имена лиц, выдвигаемых кандидатами политическими партиями, крайне редко становятся известны широкой общественности, поскольку закон не обязывает официально опубликовать данные сведения. Более того, официальные информационные ресурсы (сайт Президента РФ, печатные органы и Интернет-сайты органов государственной власти субъектов РФ, периодические государственные печатные издания) далеко не всегда обнаруживают даже список из трех кандидатур, по которым будет происходить голосование. В силу крайней непрозрачности процедуры граждане, и без того отстраненные от процесса голосования, не обладают возможностью получить достоверную и исчерпывающую информацию.

5. И, наконец, следует обратить внимание, что, если следовать логике Постановления Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П, смена парадигмы социально-политического развития после конституционной реформы позволяет вновь поднять вопрос о правомерности избрания высших должностных лиц субъектов РФ депутатами законодательных органов. Хотя А.Н. Костюковым признается, что Федеральный закон № 414-ФЗ задает тенденцию к централизации, создающую «определенные риски для обеспечения конституционного уровня региональной демократии»², новая декларативная конституционная новелла ст. 75.1 преисполнена иным духом и возлагает на федеральный центр создание условий «для взаимного доверия государства и общества». Разумеется, ни о каком доверии не может идти и речи, если центральная власть не позволяет жителям 10

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

² Костюков А.Н., Третьяк И.А. Маятниковый федерализм: начало новой фазы публичной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 2. С. 7.

регионов самостоятельно выбрать собственного лидера.

Поскольку переход к парламентской модели по примеру федеральных земель ФРГ или Австрии в России представляется невозможным (не только из-за правовых позиций Конституционного Суда РФ, но и в силу принципиально иного баланса законодательной и исполнительной власти в российских регионах, другого формата региональной администрации), логичным разрешением обозначенных противоречий может служить исключительно переход к прямым выборам высшего должностного лица гражданами во всех субъектах РФ. Однако признаем, что избирательные кампании могут стать финансово затратным мероприятием для экономически неблагополучных регионов, да и аргументы о постепенном внедрении прямых выборов имеют рациональную основу. Нельзя исключать, что после столь длительного перерыва регионы столкнутся с некоторыми объективными трудностями социально-политического характера. Указанные обстоятельства побуждают рассмотреть пути *поэтапного* реформирования и демократизации порядка замещения должности в течение 10-летнего переходного периода, в течение которого должно состояться 2 избирательные кампании. Такой временной промежуток позволит сформировать правовую и политическую культуру избирателей, подготовить их к принятию важных решений, а также выработать иммунитет к популистским заявлениям политических агитаторов.

Порядок замещения должности в переходный период может иметь гибридный характер, сочетать элементы действующих сегодня моделей прямых выборов и избрания депутатами законодательного органа субъекта РФ. Предлагается сохранить процедуру предложения кандидатов политическими партиями для одобрения главой государства, однако в голосовании по трем кандидатурам принимают участие не депутаты, а граждане в порядке, предусмотренном избирательным законодательством. Одобренные главой государства претенденты вносятся в избирательную комиссию субъекта РФ, которая предоставляет им статус зарегистрированных кандидатов. Также, признавая возможное манипулирование общественным мнением, предлагается в данных кампаниях заменить агитацию на информирование избирателей о выборах и принимающих участие кандидатов. По

истечению же переходного периода выборы в 10 субъектах РФ должны проходить в общем порядке.

Федеральный закон № 414-ФЗ предлагается дополнить ст. 22.1, в которой будет изложена представленная модель. Содержание статьи представлено в приложении 5. Изложенные изменения укрепят институты народовластия и расширят возможности граждан по контролю за деятельностью государственных органов региона, переориентируют деятельность администраций субъектов РФ на запросы и потребности не федерального центра, а собственных избирателей, обеспечат безболезненный переход к новой системе выборов главы субъекта РФ.

Подводя итоги параграфа, укажем следующие основные черты избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта РФ:

– модель не прямых выборов, восходящая к действовавшему в 2005–2012 гг. порядку наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, включает участие граждан в избрании глав субъектов РФ, передав ее в компетенцию трех основных институций – Президента РФ, законодательных органов субъектов РФ, политических партий (в автономных округах, входящих в состав областей, – также и губернатора области);

– данный способ замещения должности, как правило, используется в субъектах РФ, которые отличаются сложным этноконфессиональным составом, неблагополучной социально-экономической обстановкой, чреватой массовыми протестами, историческими и территориальными особенностями или, напротив, являются благополучными регионами-донорами;

– обосновывается целесообразность поэтапного перехода к прямым выборам высших должностных лиц всех субъектов РФ с установлением специального порядка проведения выборов в переходный период.

§ 2. Временное исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Вступление в силу поправок к избирательному законодательству 2012 г., возобновивших всеобщие выборы глав субъектов РФ, не повлияло на изменение правовых механизмов ротации губернаторского корпуса, сохранивших в компетенции Президента РФ достаточно широкие полномочия в решении кадровых вопросов. Глава государства по-прежнему мог принимать отставки, отрешать от должностей, назначать врио высших должностных лиц субъектов РФ, и в течение десятилетия неоднократно пользовался своими полномочиями.

Новый Федеральный закон № 414-ФЗ сохраняет преемственность с действовавшим ранее Федеральным законом № 184-ФЗ в части определения условий временного замещения должности главы субъекта РФ. Положение ч. 1 ст. 27 предусматривают 4 обстоятельства, предоставляющих Президенту РФ право назначить врио высшего должностного лица субъекта РФ, к которым относят досрочное прекращение полномочий, временное отстранение от должности, истечение срока полномочий, а также признание губернаторских выборов несостоявшимися либо недействительными. Врио главы субъекта РФ назначается на срок до ближайших выборов, поэтому должностное лицо, назначенное позднее 80 суток до дня голосования, может исполнять полномочия более года.

В то же время процесс, почти полностью обеспеченный нормами Федерального закона, законодательство субъектов РФ регулирует со значительными пробелами. Уставы Магаданской области и Ямало-Ненецкого автономного округа содержат общие положения, что отдельные полномочия региональных органов государственной власти могут возлагаться на лиц, назначаемых федеральным центром¹. В учредительных актах 48 субъектов РФ указано, что Президент РФ назначает врио высшего должностного лица субъекта РФ. В законах 33 субъек-

¹ Устав Магаданской области: закон Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-ОЗ: принят Магаданской областной Думой 26 декабря 2001 г. (в ред. от 17 июня 2022 г.) // Магаданская правда. 2001. 29 декабря; Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО: принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27 декабря 1998 г. (в ред. от 26 апреля 2023 г.) // Красный Север. 1999. 15 января.

тов РФ условия временного замещения должности не изложены непосредственно, но содержатся ссылки на федеральное законодательство, которые, однако, в большинстве случаев выглядят не совсем корректно с точки зрения юридической техники и конструкции правовой нормы. В 4 субъектах РФ о назначенных Президентом РФ врио глав регионов упоминается в текстах уставов, но причины и обстоятельства назначения не описаны. Учредительные акты Ингушетии (ч. 5 ст. 71) и Тюменской области (ч. 3 ст. 39) вовсе не содержат норм о временном замещении должности главы субъекта РФ лицом, назначенным Президентом РФ, и предусматривают временное исполнение полномочий только первыми заместителями высших должностных лиц субъектов РФ (Председателем Правительства Республики Ингушетия, Вице-Губернатором Тюменской области)¹. Такое состояние законодательства почти половины регионов создает условия для конкуренции правовых норм, чреватой негативными последствиями для непрерывного и стабильного функционирования всей системы публичной власти.

С июля 2012 г по апрель 2023 г. Президент РФ назначил 144 врио высшего должностного лица субъекта РФ². Эта практика демонстрирует, что предусмотренные законодательством механизмы используются не только в целях замещения вакантной должности до ближайших выборов, но и для проведения организованной центральной властью программной ротации губернаторского корпуса, обеспечения обновления состава региональных руководителей.

Наиболее часто причиной назначения врио главы субъекта РФ становится досрочное прекращение полномочий, которое согласно ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 414-ФЗ может наступить в силу нескольких обстоятельств. На практике же досрочное прекращение полномочий происходило только в силу трех причин.

1. Досрочное прекращение полномочий в случае смерти высшего должностного лица субъекта РФ. В практике временного замещения должности выс-

¹ См.: Конституция Республики Ингушетия: принята всенародным голосованием 27 февраля 1994 г. (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. М.: Гос. Дума: Известия, 1995. Вып. 1; Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6: принят Тюменской областной Думой 15 июня 1995 г. (в ред. от 30 мая 2022 г.) // Тюменские известия. 1995. 15 июля.

² Здесь и далее сведения приведены в соответствии с приложением 4.

шего должностного лица происходило только однажды. После смерти главы Северная Осетия – Алания Т.А. Агузарова, произошедшей 19 февраля 2016 г., Президентом РФ был назначен В.З. Битаров¹, позднее избранный руководителем региона в установленные законом сроки.

2. *Досрочное прекращение полномочий в случае отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ.* С момента возобновления всеобщих выборов решением главы государства были прекращены полномочия 9 региональных руководителей. Причиной таких решений, как правило, становилось подозрение в совершении уголовного преступления: в частности, Губернатор Сахалинской области А.В. Хорошавин, Губернатор Кировской области Н.Ю. Белых, глава Удмуртской Республики А.В. Соловьев, Губернатор Пензенской области И.А. Белозерцев были отрешены от должности после предъявления обвинений в совершении коррупционных преступлений, Губернатор Новосибирской области В.А. Юрченко – злоупотреблении полномочиями, глава Республики Коми В.М. Гайзер – создании преступного сообщества и мошенничестве, Губернатор Хабаровского края С.И. Фургал – организации убийства. Следует согласиться с М.М. Шамсутдиновым, указавшим, что факт уголовного преследования следовало оценивать как основание для временного отстранения от должности². Однако можно предположить, что доказательства, представленные правоохранительными органами, носили столь безапелляционный характер, что Президентом РФ было принято решение именно о прекращении полномочий. Привлечение к уголовной ответственности бывшего губернатора Брянской области Н.В. Денина произошло только через 8 месяцев после отрешения от должности, ставшего результатом работы Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. Исключением из сложившейся практики стал глава Чувашской Республики М.В. Игнатьев, отрешенный от должности из-

¹ Об исполняющем обязанности Главы Республики Северная Осетия – Алания: указ Президента Рос. Федерации от 29 февраля 2016 г. № 91 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 10. Ст. 1397.

² Шамсутдинов М.М. Временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Юридические исследования. 2018. № 6. С. 2.

за неприемлемого поведения, наносившего серьезный репутационный урон региональной власти.

3. Досрочное прекращение полномочий в случае отставки высшего должностного лица субъекта РФ. Парадоксально, но именно добровольное сложение обязанностей, при прочих обстоятельствах в российской системе публичной власти встречаемое достаточно редко, после 2012 г. выступило наиболее распространенной причиной досрочного прекращения полномочий глав субъектов РФ. За 11 лет высшие должностные лица субъектов РФ уходили в отставку по собственной инициативе 110 раз. Не исключая личные мотивы, резонно предположить, что столько многочисленные эпизоды являются частью общенациональной политики.

После проведения двух успешных циклов избирательных кампаний 2012 и 2013 гг. федеральные власти перешли к новой кадровой политике при формировании губернаторского корпуса – требовалось провести массовое обновление состава руководителей российских регионов в условиях проведения регулярных выборов. Если в период 2005–2012 гг. вопрос о ротации решался федеральным центром практически единолично с привлечением региональных парламентариев для легитимации принятого решения, то с 2014 г. стала использоваться новая политическая технология: главы субъектов РФ по собственному желанию покидали свои должности, после чего на срок до очередного единого дня голосования Президентом РФ назначался врио высшего должностного лица¹. Это обеспечивало смену губернаторов «старого призыва», некоторые из которых руководили субъектами РФ еще с конца 1990-х – начала 2000 гг., новым поколением управленцев, отобранных и рекомендованных Администрацией Президента РФ.

Плотность ротационного процесса, фиксируемая с 2014 по 2019 гг., позволяет говорить, что происходившие отставки оказались продиктованы скорее во-

¹ По оценкам В.Г. Голосова процесс «преждевременных отставок» стартовал уже в 2013 г. (см. подп: Golosov G.V., Tkacheva T. Let My People Run: Pre-Election Resignations of Russia's Governors, 2013–2015 // Problems of Post-Communism. 2018. Vol. 65. № 4. Pp. 245–246). Мы не можем согласиться с этим мнением: высшие должностные лица субъектов РФ, подавшие в отставку в 2013 г., не прекратили исполнение обязанностей, ставили «вопрос о доверии» перед Президентом РФ и в дальнейшем успешно переизбирались на новый срок. Целенаправленное обновление губернаторского корпуса началось годом позже.

лей федерального центра, чем желанием руководителей регионов. Характерно, что в большинстве рассматриваемых эпизодов прошения об отставке глава государства принимал сразу же от нескольких губернаторов, причем причины «превентивных» отставок носили не совсем очевидный характер и сопровождались пространными бессодержательными комментариями. Так, О.П. Королев, замещавший в течение 20 лет должность главы администрации Липецкой области, свою внезапную отставку в октябре 2018 г. объяснил тем, что «пора давать дорогу молодым»¹. Иногда принятые решения выглядели крайне нелогичными: так, в мае 2022 г. губернаторы Томской и Рязанской областей С.А. Жвачкин и Н.В. Любимов, заявив, что не планируют баллотироваться на новый срок, ушли в отставку за 4 месяца до окончания полномочий². Что препятствовало им замещать должность до избрания новых высших должностных лиц субъектов РФ, не сообщалось.

Масштабные волны осенне-весенних массовых отставок получили с подачи средств массовой информации название «губернаторопад»³. «Нулевая» волна, ставшая апробацией политической технологии, отмечается уже в первой половине 2014 г.: накануне единого дня голосования произведены точечные замены глав 5 регионов. В последующие годы всего с сентября 2014 г. по март 2019 г. произошло 52 губернаторских отставки. Описанная практика принимает лавинообразный характер в 2016–2018 гг., с осени 2019 г. темпы обновления кадрового состава губернаторов стремительно снижаются. В 2020–2022 гг. фиксируются лишь отдельные кейсы, как правило, обусловленные положением дел в регионах и в редких случаях (в частности, в Республике Тыва и Белгородской области) связанные с точечным обновлением регионального руководства. Последние заметные волны включали 5 отставок, которые Президент РФ принял 10 мая

¹ Олег Королев: «Воплощение новых планов – дело молодых». URL: http://admlip.ru/news/oleg_korolev_voploshchenie_novykh_planov_delo_molodykh/ (дата обращения: 25.09.2023).

² Николаев В. Названа причина отставки сразу пяти российских губернаторов // Московский комсомолец. 2022. 10 мая.

³ Ильясова С.В. Дамбец и мостопад: неодериваты как маркеры российской действительности // Русистика и современность: Сб. ст. Междунар. науч. конф. Астрахань: ИД «Астраханский университет», 2019. С. 292.

2022 г., и 4 отставки в марте–апреле 2023 г.

Именно в рассматриваемый период начинает складываться группа «профессиональных губернаторов» – т.наз. «молодых технократов», – новая генерация государственных служащих, которая прошла профессиональную управленческую подготовку на базе ведущих вузов страны (главным образом, в т.наз. «Школе губернаторов» – Высшей школе государственного управления РАНХиГС) и обладает развитыми компетенциями и обширным опытом руководящей работы¹. Однако, как подчеркивает А.В. Кынев, такие кадры имеют узкопрофильную специализацию, как правило, ограниченную сферой экономики и отраслевого менеджмента, а их «технократичность» заключается в практически полном отсутствии опыта публичной политики². Это препятствует новым губернаторам планировать направления политики, выходящие за рамки их профессиональной сферы. Социальной базой нового поколения региональных руководителей являются сотрудники федеральных министерств и ведомств (Б.С. Хасиков, А.М. Осипов, Р.В. Старовойт), представители административного состава государственных корпораций (В.И. Лимаренко, А.Л. Текслер, В.Т. Ховалыг), реже – члены палат Федерального Собрания РФ (А.А. Авдеев, О.В. Мельниченко), служащие силовых органов (Ю.В. Бездудный, И.Ю. Бабушкин), топ-менеджеры из корпоративного сектора экономики (И.Г. Артамонов, Д.В. Паслер). Характерно, что при назначении врио губернаторов практически не учитывался национально-территориальный фактор: основная часть новых руководителей не только не относились к уроженцам вверенных регионов, но и никогда там ранее не проживала и не работала. Федеральный центр руководствовался, на наш взгляд, порочным умозаключением, что специально подготовленный талантливый управленец сможет одинаково эффективно выполнять поставленные задачи в любых условиях, невзирая на местные особенности³.

¹ Палитай И.С., Данилова А.С. Региональные руководители нового поколения: результаты политико-психологического анализа // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020. № 54. С. 254–255.

² Кынев А.В. Феномен губернаторов-«варягов» как индикатор рецентрализации (опыт 1991–2018 гг.) // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2019. № 2. С. 146.

³ Марков Р.С. Влияние ротации губернаторского корпуса на федеративные отношения в современной России // Социально-политические науки. 2022. Т. 12. № 1. С. 66.

Новые высшие должностные лица субъектов РФ, как правило, не менее четверти года временно исполняли губернаторские обязанности, после чего выдвигались «Единой Россией» кандидатами на ближайших выборах (причем далеко не всегда они вступали в партию) и одерживали победу. Исключением стали лишь рассмотренные в предыдущей главе выборы Губернатора Приморского края, завершившиеся «техническим поражением» А.В. Тарасенко. Сложившаяся практика приводит к неочевидному выводу, что «избрание глав субъектов Федерации включает в себя элементы назначения»¹, поскольку для замещения должности требуется предварительная поддержка федерального центра.

Следует признать, что добровольная отставка в некоторых случаях все-таки объяснялась не только омоложением руководства регионов, но и объективными обстоятельствами. Например, глава Республики Марий Эл Л.И. Маркелов в 2017 г. попросил освободить его от исполняемых обязанностей незадолго до ареста в связи с подозрением в коррупции. Отставка Губернатора Кемеровской области А.Г. Тулеева стала следствием недовольства действиями властей и выступаний жителей региона, произошедших после трагедии в торговом центре «Зимняя вишня» в марте 2018 г. Глава Республики Коми С.А. Гапликов сложил свои полномочия весной 2020 г., не сумев противостоять распространению коронавируса в ответственном субъекте РФ. Часто кадровые перестановки были связаны с переходом региональных руководителей на службу в другие органы власти: так, 7 губернаторов (Д.Н. Кобылкин, А.А. Козлов, Л.В. Кузнецов, М.Г. Решетников, А.Н. Ткачев, С.К. Шойгу, В.В. Якушев) заняли должности федеральных министров, 4 главы субъектов РФ (С.И. Меняйло, Н.И. Меркушкин, Д.Ю. Миронов, Н.Н. Цуканов) согласились перейти на работу в Администрацию Президента РФ. Трижды действующие высшие должностные лица назначались врио руководителей других субъектов РФ (О.Н. Кожемяко (дважды, в 2015 и 2018 гг.), А.В. Цыбульский). Ю.А. Коков подал в отставку после назначения заместителем секретаря Совета Безопасности РФ, В.В. Сипягин – в связи с избранием депутатом Государственной Думы. В

¹ Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // Власть Закона. 2020. № 1. С. 50.

30 случаях отставка была обусловлена желанием главы субъекта РФ досрочно переизбираться на должность (подробно это рассматривалось нами в предыдущей главе).

По иным причинам, названным в пп. 4–9 ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 414-ФЗ, досрочные прекращения полномочий, крайне редкие в правоприменительной практике и с трудом вообразимые даже гипотетически (утрата дееспособности, признание в судебном порядке безвестно отсутствующим или умершим), в рассматриваемый период не происходили. Однако имели место назначения врио высших должностных лиц субъектов РФ по обстоятельствам, прямо не предусмотренным Федеральным законом № 414-ФЗ: так, в 2014 г. в связи с вхождением в состав Российской Федерации новых территорий Президент РФ назначил врио глав 2 субъектов РФ, в 2022 г. – 4 субъектов РФ.

Практика временного замещения должности главы субъекта РФ по основаниям, изложенным в пп. 2–4 ст. 27 Федерального закона № 414-ФЗ, более скудна. Так, временное отстранение от должности на практике ни разу не применялось. Назначение врио высшего должностного лица субъекта РФ в связи с истечением срока полномочий встречалось в 2012–2017 гг. и было вызвано перестройкой региональной системы исполнительной власти к периодичности проведения выборов в единый день голосования. Ситуация объективно складывалась таким образом, что срок полномочий руководителей, назначенных до мая 2012 г., далеко не всегда завершался во второй половине сентября – декабре. Так, уже в августе 2012 г., непосредственно в ходе избирательной кампании, Президент РФ назначил врио Губернатора Новгородской области, в 2013 г. проведено 4 назначения, в 2014 г. – 5 назначений, в 2015 г. – 2 назначения, в 2016 г. – 4 назначения, в 2017 г. – 1 назначение. И, наконец, назначение врио высшего должностного лица субъекта РФ после признания выборов несостоявшимися или недействительными произошло только один раз, после выборов Губернатора Приморского края 2018 г., которые подробно рассматривались ранее.

Сложившийся подход к ротации губернаторского корпуса имеет неоднозначные последствия для регионального политического развития. По мнению С.В. Струченко, это закономерный итог развития федеративных отношений: це-

ленаправленная политика федерального центра позволила избавиться от руководителей, не способных реагировать на современные вызовы общества, обеспечить карьерный рост молодому поколению политиков-менеджеров новой формации, который блокировался прежними региональными элитами, расколоть коррупционные схемы¹. Однако установленные положительные стороны (если таковые действительно имелись) легко блокируются негативными, разрушительными для российского федерализма последствиями:

1. Активное участие федерального центра в субфедеральных юридико-политических процессах подавляет автономию субъектов РФ в вопросах организации собственных органов государственной власти, деформирует основы федеративного государства. По точному замечанию Ю.А. Кима, после 2005 г. произошла «полная деэтактизация субъектов РФ», сопровождавшаяся передачей должностей глав регионов в кадровую номенклатуру Президента РФ².

2. Деградируют институты народовластия: от 3 до 15 месяцев субъект РФ может возглавляться лицом, которое граждане не избирали ни непосредственно, ни опосредованно. Такой руководитель получил мандат на власть от главы государства и, следовательно, мотивирован на отстаивание федеральных интересов в региональной политике.

Следует согласиться с позицией А.Ю. Кузнецова, что приход к власти новых губернаторов (за исключением неожиданных побед кандидатов – представителей «парламентской оппозиции») неизменно происходил по схеме «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность»³. Рассматриваемые условия временного замещения должности в сочетании с избирательными ограничениями и барьерами трансформируют прямые губернаторские выборы в процедуру всенародного утверждения, плебисцит о доверии.

¹ Струченко С.В. «Губернаторопад» как способ обновления региональной политической элиты в современной России (2017–2018 гг.) // Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика. 2019. № 12. С. 96.

² Ким Ю.А. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 8.

³ Кузнецов А.Ю. Специфика функционирования механизмов сменяемости власти в условиях российского федерализма // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8. С. 16.

3. Разрываются отношения субъекта РФ и его руководителя, у которого имеются более крепкие связи с федеральным центром, нежели с собственными избирателями. Это отрицательно сказывается на политической активности граждан и вовлеченности в решение региональных проблем, провоцирует политическую отчужденность, избирательскую апатию и абсентеизм. Логично, что назначенный губернатор воспринимается населением не лидером региона, а представителем федеральной власти, поэтому недовольство действиями региональной власти экстраполируется на весь центральный управленческий аппарат государства.

Видится важным уравновесить стабильное функционирование единой системы публичной власти и самостоятельность региональных администраций, обеспечить эффективность субфедерального уровня публичной власти и ограничить федеральное вмешательство в дела субъектов. Для этого нами предлагается совершенствование законодательства по следующим направлениям:

– усилить высшее должностное лицо как институт региональной власти представляется возможным посредством укрепления взаимосвязи руководителя и возглавляемого им субъекта РФ;

– пересмотреть условия временного замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

1. Российское избирательное законодательство содержит внутреннее противоречие: для участия в региональных выборах жителю другого субъекта РФ придется предпринять ряд действий, чтобы получить статус избирателя, при этом гражданину, проживающему в любой точке России, ничего не препятствует выдвигаться в этой же избирательной кампании в качестве кандидата. В случае выборов глав субъектов РФ этот парадокс, конечно, способны разрешить уже существующие избирательные процедуры, например, обсуждавшийся в предыдущей главе «муниципальный фильтр». Однако практика его использования отчетливо показывает, что таким образом можно организовать репутационный и квалификационный (и, к сожалению, излишне политизированный) отбор претендентов, но никак не препятствуя участию в выборах «внешних» кандидатов. Это подталкивает рассмотреть перспективы законодательного закрепления

нового ценза для глав субъектов РФ, по нашему мнению, напрямую происходящего из правовой природы рассматриваемого института высшего должностного лица субъекта РФ и обеспечивающего тесную связь руководителей и регионов, — *ценза оседлости*. Подтверждением тому выступает не только иностранный опыт, но и примеры из недавнего прошлого.

Еще в 1990-е гг. указанный ценз был весьма распространен в законодательстве субъектов РФ. Наиболее высоким он был в Республике Саха (Якутия) и составлял 15 лет, в Адыгее, Москве и Бурятии от кандидата требовалось постоянное проживание на территории региона на протяжении не менее 10 лет, в Свердловской и Тамбовской областях — не менее 5 лет¹. После вступления в силу Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» был определен максимальный годичный ценз оседлости, что, однако, значительно не повлияло на региональное избирательное законодательство. Некоторые кандидаты пытались оспаривать данный ценз в судебном порядке, указывая на его дискриминационный характер и нередко добиваясь его отмены. Так, наиболее примечателен пример кампании по выборам главы администрации Курской области 1996 г.: избирательная комиссия отказывалась зарегистрировать в качестве кандидата А.В. Руцкого, не проживавшего на территории региона установленный законодательством годичный срок, но бывший вице-президент смог отстоять в Верховном Суде РФ свое право на участие в выборах, воспользовавшись несовершенством областного законодательства². Позднее Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключил возможность применение ценза оседлости, за- претив его установление федеральными законами либо законами субъекта РФ³. Ныне действующее законодательство не столь категорично, но указывает, что ограничение пассивного избирательного права, связанное с нахождением места

¹ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика... С. 602–608.

² Верховный суд встал на сторону генерала Руцкого // Коммерсантъ. 1996. 17 октября. С. 3.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

жительства кандидата на определенной территории, определяется исключительно Конституцией РФ.

После возобновления прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ неоднократно поднимался вопрос о целесообразности возвращения ценза оседлости. Так, в 2014 г. газета «Известия» сообщала, что депутат Государственной Думы Е.А. Федоров рекомендовал предусмотреть требование к кандидатам о проживании на территории региона в течение 8–10 лет¹, однако это выступление в прессе не имело последующего продолжения в рамках законодательного процесса. Спустя год со схожей инициативой выступил депутат В.С. Золочевский, предложивший установить 5-летний ценз оседлости для глав субъектов РФ, но проект закона был отклонен Государственной Думой как противоречащий федеральному законодательству². В регионах настаивали на введении подобного избирательного ценза в ходе общественных слушаний законопроекта о выборах Губернатора Севастополя, проходивших в 2017 г., городское Законодательное Собрание отказалось рассматривать пожелания горожан³. После ареста Губернатора Хабаровского края С.И. Фургала и назначения на вакантную должность депутата Государственной Думы М.В. Дегтярева, произошедших летом 2020 г., их однопартиец, депутат краевой Законодательной Думы П.С. Емельянов потребовал установить 10-летний ценз оседлости для претендентов на губернаторский пост. С инициатором вступил в заочный диспут сенатор РФ А.А. Клишас, указавший на отсутствие такого ограничения в федеральном законодательстве⁴.

Весьма благосклонно смотрят на ценз оседлости представители граждан-

¹ Сивкова А. Для губернаторов и депутатов хотят ввести ценз оседлости. URL: <http://iz.ru/news/572231> (дата обращения: 25.09.2023).

² Законопроект № 781977-6 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (по вопросу дополнительных требований при выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/781977-6> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Крымова Ю. Севастопольцы попросили ввести ценз оседлости на выборах губернатора. URL: <http://rg.ru/2017/01/18/reg-ufo/sevastopolcy-poprosili-vvesti-cenz-osedlosti-na-vyborah-gubernatora.html> (дата обращения: 25.09.2023).

⁴ Веретенникова К., Тяжлов И., Филипповский Э. «Нарушает управленческую матрицу»: для кандидатов в хабаровские губернаторы вряд ли введут ценз оседлости // Коммерсантъ. 2020. 1 августа.

ского и научного сообществ. Например, волгоградский общественный деятель А.А. Попков еще в 2010 г. высказал мнение, что губернатор, проживший на территории региона хотя бы 10 лет и знакомый с его спецификой, допустит гораздо меньше управленческих ошибок, нежели приезжий человек¹. Ему вторит А.С. Ткач, отмечавший, что во многих зарубежных федеративных государствах требование к кандидату об обязательном проживании на территории субъекта федерации в течение зафиксированного законом срока является общепринятой практикой, которая может послужить примером для российских законодателей².

Но известны и аргументы противников избирательного ценза. Распространено мнение, что гражданина, который в силу объективных обстоятельств не мог проживать на территории региона, он может необоснованно ограничивать в избирательных правах. При этом, как отмечает А.П. Забайкалов, глава субъекта РФ, не связанный с местными элитами, способен проводить более эффективную и самостоятельную политику и предотвратить возникновение коррупционных связей³. Также в юридической литературе нередко отмечается, что Конституционный Суд РФ признал ценз оседлости на выборах высшего должностного лица субъекта РФ неконституционным и дискриминационным.

По нашему мнению, аргументы об обеспечении национальной безопасности необоснованно утверждают презумпцию виновности по отношению к представителям регионального истеблишмента. Обеспокоенность возможной криминализацией органов государственной власти преувеличена, поскольку ценз оседлости не будет препятствовать деятельности правоохранительных органов, находящихся в федеральном ведении⁴.

¹ Серенко А. Ценз оседлости для губернаторов. URL: http://www.ng.ru/regions/2010-12-23/1_cenz.html (дата обращения: 25.09.2023).

² Ткач А.С. Ценз оседлости как гарантия эффективной работы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Наука сегодня: теория и практика: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. Вологда: Маркер, 2017. С. 88.

³ Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2019. № 1. С. 149–150.

⁴ Марков Р.С. Ценз оседлости на выборах главы субъекта Российской Федерации: за и против // Современные тенденции развития юриспруденции, экономики и управления: Сб. мат-лов межрег. науч. конф. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2019. С. 49.

Ценз действительно был дважды оспорен в Конституционном Суде РФ, однако судьи при формулировании правовых позиций исходили из иных соображений. Так, Постановление от 27 июня 1997 г. № 9-П признало неконституционным подобный ценз, закрепленный в законодательстве Республики Хакасии в силу его несоответствия положению Основного закона России о приоритете федерального законодательства: норма республиканского нормативного правового акта устанавливала значительно более строгие ограничения, нежели те, что допускал избирательный закон¹. Противоречащим принципу равенства прав и свобод человека и гражданина называло ценз оседлости Постановление от 27 апреля 1998 г. № 12-П. Конституционный Суд РФ констатировал, что новое федеральное законодательство, принятое в 1997 г., больше не содержало такого ограничения пассивного избирательного права, поэтому ценз оседлости, сохранившийся в региональных актах, не санкционирован законодателем и неконституционен². Тезис о недопустимости использования ограничений, связанных со сроком проживания на определенной территории как основания для приобретения пассивного избирательного права на региональных выборах действительно высказывался, но не в решении, а полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде РФ С.М. Шахраем при обосновании позиции заявителя в ходе судебного разбирательства, и правовой оценки не получил. Следовательно, ценз оседлости для глав субъектов РФ был неконституционным по содержанию, но не по сути: данное ограничение признавалось неконституционным из-за его противоречия нормам федерального законодательства, а не в силу своего дискриминационного характера.

Как видно из представленного анализа, отрицательные стороны ценза осед-

¹ По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 26. Ст. 3145.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

лости, отмеченные его противниками, сильно преувеличены, ряд указанных недостатков является объективными издержками, которые возникают вследствие действия любых ограничений конституционных прав граждан. В то же время необходимо назвать следующие преимущества ценза оседлости:

– благодаря данному избирательному требованию субъект РФ сможет формировать собственный кадровый резерв регионально ориентированных управленцев, которые обеспечат преемственность и поступательность развития субфедеральной системы публичной власти;

– ценз оседлости обеспечит защиту региональных выборов от неконтролируемого вмешательства внешних сил (федеральных политиков и должностных лиц), способных оттеснить местных кандидатов за счет значительного перевеса в политико-административных и финансовых ресурсах, привлекаемых для ведения избирательной кампании;

– очевидно, что избиратели лучше знают кандидата, жизнь которого связана с данным субъектом РФ, и, следовательно, они могут более объективно оценить его профессиональные компетенции и политические взгляды, непосредственно наблюдать за их формированием;

– ценз оседлости открывает определенные перспективы для развития региональных политических систем: он способен стимулировать электоральную активность избирателей и кандидатов, придать импульс развитию гражданской инициативности населения;

– более того, федеральному центру, желающему обеспечить участие в выборах своих сторонников, будет выгодней работать не с некой абстрактной группой профессиональных менеджеров, а напрямую с региональными кадрами, тем самым стимулируя развитие управленческого резерва субъектов РФ.

Нужно заметить, что сегодня помимо Президента РФ требование о постоянном проживании на конкретной территории в течение установленного срока является основанием для наделения полномочиями сенаторов РФ – представителей субъектов РФ. Хотя они и не являются выборными должностными лицами, значение ценза оседлости, установленного Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ

«О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ», в данном случае трудно переоценить – посредством такого ограничения возможно обеспечить реальное представительство регионов в палате федерального парламента. Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона, претендент на должность сенатора РФ – представителя субъекта РФ должен проживать на соответствующей территории непосредственно перед выдвижением на должность в течение 5 лет либо 20 лет совокупно. Ценз оседлости не распространяется на членов палат Федерального Собрания, представляющих соответствующий субъект РФ, высших офицеров, обладателей высших классов чинов федеральной публичной службы. Также исключения установлены для граждан, которые по роду своей деятельности в течение 5 лет, предшествующих выдвижению, были связаны с субъектом РФ либо, наоборот, вынужденно находились за его пределами: к ним Федеральный закон относит лиц, проходивших на территории региона военную службу, замещавших публичные должности или должности публичной службы, дипломатических работников либо членов Совета Федерации – представителей данного субъекта РФ¹. Такой перечень должностей вполне традиционен и для зарубежных федераций, в которых ценз оседлости, как правило, не предъявляется к бывшим либо действующим федеральным служащим. Представляется, что именно такое содержание ценза оседлости будет целесообразным распространить на кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ: подобное ограничение позволит не только способствовать развитию федеративных отношений, но и исключит возможную дискриминацию по признаку места жительства кандидатов, задействованных в решении общегосударственных вопросов.

В целях реализации предложенных мер предлагается внести следующие поправки в действующие федеральные законы. Во-первых, изменить содержание ч. 5 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, допустив установление ограничений пассивного избирательного права, связанных с продолжительностью проживания кандидата на определенной территории, не только Конституцией РФ, но и федеральными законами. Во-

¹ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8585.

вторых, дополнить ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ условием о постоянном проживании кандидата на территории данного субъекта РФ в течение 5 лет, непосредственно предшествующих его выдвижению кандидатом, либо в совокупности в течение 20 лет. И, в-третьих, дополнить ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ новой ч. 3.2, определяющую категории лиц, в отношении которых не распространяется требование о постоянном проживании на территории субъекта РФ, содержательно воспроизводящую ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». Содержание данных поправок представлено в приложении 5.

2. При изменении условий временного замещения должности представляется важным ограничить перечень оснований, при которых решение о назначении врио главы субъекта РФ принимает Президент РФ. Безусловно, роль всенародно избранного главы государства в обеспечении непрерывности государственной власти крайне высока, поэтому принятие им решения о назначении врио высшего должностного лица субъекта РФ имеет под собой легитимное основание. Однако возможно говорить об избыточной концентрации полномочий в одном из властных центров в ущерб другим: на настоящий момент центральные государственные органы возложили на себя некоторые полномочия, нехарактерные для федеративного государства, и объективно выходящие за рамки своей конституционной компетенции. Практика ротации губернаторского корпуса это показала наглядно.

Некогда О.Е. Кутафин обоснованно видел подлинно конституционное государство как инструмент ограничения притязаний власти правами и свободами, поскольку «права и свободы индивида – важнейший противовес всесилию государственной власти, призванный обеспечить ее ограничение и самоограничение»¹. В данную парадигму вписываются размышления и современных авторов, заинтересованных в совершенствовании механизма отставки высшего должностного лица субъекта РФ и временного замещения должности. Высказываются суждения об исключении «возможности субъективного и произвольного отстранения» от должности, временном исполнении полномочий «лицом, занимающим должность близкую

¹ Кутафин О.Е. Российский конституционализм: Монография. М.: Норма, 2008. С. 421.

к должности главы субъекта»¹, установление кадровой определенности и устойчивости передачи властных полномочий, предоставление регионам управленческой самостоятельности².

Более того, как пишет О.А. Кожевников, с момента внесения последних изменений в Конституцию РФ осуществляется целенаправленная политика нормативного оформления конституционно-правовой конструкции единой системы публичной власти³. Этот процесс, по нашему мнению, должен сопровождаться более четким распределением предметов ведения и полномочий, главным критерием которого должно выступать обеспечение интересов каждого из уровней публичной власти. Учитывая изложенные выше критерии, видится целесообразным разграничить причины досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица, поименованные в пп. 1–9 ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 414-ФЗ, на две группы: основания, находящиеся в компетенции субъекта РФ, и основания, находящиеся в компетенции Президента РФ. Так, отметим, что досрочное прекращение полномочий, предусмотренных пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 28 (в случае смерти или добровольной отставки), относится к сфере ответственности именно субъекта РФ, нежели Российской Федерации. В данном случае легитимные органы публичной власти региона вправе самостоятельно решать вопрос о временном замещении должности отсутствующего руководителя. Решения по иным основаниям, перечисленным в пп. 3–9 ч. 1 ст. 28, принимаются только при непосредственном участии главы государства (отрешение от должности, прекращение гражданства), либо являются мерами реагирования на обстоятельства исключительного характера (утрата дееспособности, признание факта безвестного отсутствия или смерти, вынесение обвинительного приговора суда), которые, вероятно, потребуют решения кадровых вопросов еще на

¹ Гуторова А.Н. О противоречивости отдельных процедур избирательного процесса по выборам глав субъектов Российской Федерации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 3. С. 464.

² Серкова Ю.И. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и губернаторов штатов Соединенных Штатов Америки: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Екатеринбург, 2022. С. 16.

³ Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28. № 3. С. 251–252.

более ранних этапах в виде временного отстранения главы субъекта РФ от занимаемой должности. Равным образом к компетенции главы государства следует отнести основания временного исполнения полномочий, предусмотренных пп. 2–4 ст. 27, которые предупреждают возникновения вакуума власти при неопределенности передачи властных полномочий (истечение срока полномочий до единого дня голосования, признания выборов несостоявшимися или недействительными).

Разграничение оснований временного замещения должности сузит притязания федерального центра на управление органами власти, сформированными субъектами РФ самостоятельно, и не позволит впредь вмешиваться в ротацию губернаторского корпуса по политическим мотивам, сделает маловероятной практику «губернаторопада», описанную выше. Поэтому в целях поддержки преемственности в развитии региональной публичной власти нам представляется оптимальным, что в случае отставки либо смерти высшего должностного лица субъекта РФ в зависимости от устройства исполнительной власти временное исполнение полномочия следует возложить на руководителя регионального правительства, либо первого заместителя бывшего главы субъекта РФ. Эти должностные лица были наделены полномочиями прежним избранным высшим должностным лицом (а в некоторых случаях их полномочия подтверждались решениями региональных парламентов), вследствие чего на субфедеральном уровне они обладают несравнимо большей легитимностью для исполнения обязанностей до определения результатов досрочных выборов, чем лица, назначенные Президентом РФ.

Для реализации представленных изменений предлагается внести изменения в ст. 27 (изложить в новой редакции п. 1 ч. 1 и дополнить новыми чч. 1.1 и 2.1) и ст. 28 (изложить в новой редакции ч. 2 и дополнить новой ч. 4) Федерального закона № 414-ФЗ. Содержание данных поправок представлено в приложении 5.

Подводя итоги параграфа, укажем следующие отличительные черты временного исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ:

– условия временного замещения должности предоставляет Президенту РФ избыточно широкие полномочия назначения глав субъектов РФ и прекращения их полномочий;

– с момента возобновления прямых выборов федеральным центром посредством назначения врио высших должностных лиц субъектов РФ осуществляется ротация губернаторского корпуса, главным образом, за счет профессиональных управленцев, ранее не связанных с руководимым регионом;

– обосновывается необходимость установления для кандидатов ценза оседлости, частичного изменения условий временного замещения должности путем передачи некоторых кадровых вопросов в ведение субъектов РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование позволяет сформулировать следующие обобщающие выводы.

1. Законодательство наделило высшее должностное лицо субъекта РФ сложной, двойственной правовой природой. Результаты историко-правового анализа показывают, что указанный дуализм складывался с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 г., которая в чч. 1 и 2 ст. 77 заложила особые характеристики главы субъекта РФ как органа государственной власти субфедерального уровня и звена в единой системе исполнительной власти. Схожие по содержанию нормы включал в себя и Федеральный закон № 184-ФЗ, который, собственно, и учредил институт высшего должностного лица субъекта РФ.

Конституционная реформа 2020 г., по результатам которой рассматриваемый институт был внесен в текст Основного закона, и принятый в последующем Федеральный закон № 414-ФЗ придали этой двойственности законченный законодательный вид. Так, будучи выборным должностным лицом, глава субъекта РФ представляет интересы широкого круга граждан, населяющих вверенную ему территорию. Большой объем полномочий уравнивается ответственностью за благополучие субъекта РФ не только перед гражданами, но и руководством государства, главным образом, Президентом РФ.

Взятый сегодня курс на унификацию института высшего должностного лица во всех субъектах РФ не исключает приобретение им помимо административно-управленческих и политических качеств. Главы субъектов РФ могут выступать региональными, а иногда и национальными лидерами, фигурами не только местного, но и федерального масштаба. Это объясняется той же сложной правовой природой и широким потенциалом рассматриваемого института: исключительное положение высшего должностного лица субъекта РФ определяется сочетанием исполнения представительских, правотворческих и административных функций внутри региона и участия в подготовке общефедеральных решений, что позволяет осуществлять координацию отношений между уровнями власти и обеспечивает согласование мнений различных публично-правовых и общественных институтов.

Как следствие, центральным элементом правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ становится процедура, в соответствии с которой гражданин наделяется соответствующими властными полномочиями. Представляется, что особенности порядка замещения должности непосредственно обусловлены положением глав субъектов РФ в единой системе публичной власти. Из этого следует, что законодателем должны в равной степени учитываться интересы федерального центра, субъекта РФ и сообщества граждан, проживающих на территории региона. Предполагается, что это достигается установлением федеральным законодателем общих принципов формирования исполнительной власти, их интерпретацией в регионе, а также предоставлением гражданам, проживающим на территории субъекта РФ, права участвовать в избрании главы региона напрямую либо опосредованно.

2. Самостоятельное формирование органов государственной власти выступает одним из неотъемлемых атрибутов субъектов федеративных государств, но на новейшем этапе отечественного конституционного развития предоставление избирателям права избирать глав субъектов РФ вызывало наибольшие трудности. Отсутствие в Конституции РФ норм, непосредственно регулирующих порядок замещения должности, и перманентная реорганизация федеративных отношений привели к тому, что за сравнительно небольшой период времени порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ неоднократно изменялся.

До 1991 г. специальное законодательство о порядке замещения должности главы субъекта РФ отсутствовало. С 1991 по 1995 гг. происходило создание конституционно-правовой и законодательной базы, оформление «первого поколения» избирательного законодательства. Но главы администраций большинства субъектов РФ назначались Президентом РФ. Лишь в некоторых регионах, главным образом, в республиках в составе РФ, первые прямые выборы организовывались в экспериментальном порядке. Всего состоялось 29 избирательных кампаний.

В 1995–2004 гг. отмечается переход к повсеместным прямым выборам высших должностных лиц субъектов РФ. На данном этапе формируется региональное

избирательное законодательство, во всех российских регионах стали проходить регулярные выборы глав субъектов РФ. В общей сложности состоялась 221 избирательная кампания. Впоследствии рассматриваемая модель была закреплена как единственная возможная в Федеральном законе № 184-ФЗ. Полиэтнический Дагестан остался единственным субъектом РФ, в котором выборы так и не состоялись: в 1990-е гг. республикой руководил специализированный орган – Государственный Совет Республики Дагестан, выполнявший функции коллективного руководства.

В 2005–2012 гг. прямые выборы не проводились. В рамках федеративной и административной реформ всеобщие губернаторские выборы были заменены процедурой наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ. Новый порядок замещения должности существенно упрочил контроль федерального центра за ротацией региональных руководителей. В 2005–2009 гг. кандидатуры главе государства представлял полномочный представитель в федеральном округе по согласованию с Руководителем Администрации Президента РФ, в 2009–2012 гг. эти полномочия стали передаваться партии, обладающей большинством мандатов в парламенте субъекта РФ. За данный период полномочиями были наделены 172 высших должностных лица субъектов РФ.

После внесения поправок в федеральное законодательство в 2012, 2013 и 2015 гг. была оформлена ныне функционирующая комбинированная модель, позволяющая субъектам РФ законодательно устанавливать прямые либо многостепенные выборы высшего должностного лица субъекта РФ. Данный порядок подвергся незначительной корректировке в рамках процесса реформы системы публичной власти в 2021–2022 гг.

3. В зарубежных государствах используется пять моделей замещения должности главы субъекта федерации: прямые всеобщие выборы, избрание парламентом субъекта федерации, назначение главой государства, замещение должности в порядке престолонаследия, комбинированные модели.

Прямые всеобщие выборы за редким исключением используются в федера-

циях с президентской формой правления. Кроме общенациональных требований к кандидатам и порядку проведения выборов действуют многочисленные региональные цензы (как правило, оседлости и гражданства субъекта федерации), что приводит к вариативности оснований приобретения пассивного избирательного права. Этот порядок замещения должности используется в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике, Нигерии, США.

Избрание парламентом субъекта федерации является продолжением парламентской формы правления, установленной на общенациональном уровне (Австрия, Бельгия, Ирак, Эфиопия, Германия).

При назначении губернатора главой государства, как правило, в субъектах таких федераций формируется бифидальная исполнительная власть. Она представлена назначенным главой государства губернатором, который обладает ограниченными полномочиями, и руководителем правительства, который избирается местным законодательным собранием и концентрирует в своих руках действующие инструменты управления регионом. Встречается в парламентских федерациях – Австралии, Индии, Канаде, Непале, Пакистане.

Замещение должности в порядке престолонаследия видится наиболее самобытной, хотя и очевидно устаревшей моделью. Характерна для абсолютных федеративных монархий, к числу которых относятся Объединенные Арабские Эмираты.

Комбинированные модели Малайзии и Швейцарии позволяют использовать в субъектах федерации разные способы замещения должности руководителя исполнительной власти.

Примеры зарубежных государств демонстрируют, что прямые выборы хотя и являются распространенным, но далеко не единственной моделью замещения должности главы субъекта федерации. Вариативность порядка замещения должности руководителей субъектов федерации обусловлена формой правления, политическим режимом, историей формирования государства, а также косвенно – географическими, хозяйственными, лингвокультурными и культурно-религиозными факторами. В отличие от России, в зарубежных государствах федеральный центр

участвует в процессе организации региональной исполнительной власти при исключительных обстоятельствах. Это позволяет функционировать самостоятельной субфедеральной исполнительной власти.

4. Первый способ замещения должности, наиболее распространенный, предполагает проведение прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ. Рассматриваемая модель отличается централизованным характером, который проявляется в общих для всех субъектов РФ сроках осуществления избирательных процедур, порядке подготовки и проведения предвыборных кампаний.

Гражданин, претендующий на должность высшего должностного лица субъекта РФ, должен соответствовать следующим требованиям (цензам, ограничениям и запретам), иногда нетипичным для российского избирательного законодательства:

1) *конституционные требования* (ценз российского гражданства; возрастной ценз; ценз дееспособности; запрет избираться лицам, находящимся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда; запрет избираться лицам, имеющим иностранное гражданство/подданство/вид на жительство);

2) *репутационные требования* (отрицательный ценз судимости; отрицательный ценз привлечения к административной ответственности за экстремистские правонарушения; отрицательный ценз нарушения избирательного законодательства; отрицательный ценз причастности к деятельности террористической/экстремистской организации);

3) *служебные требования* (отрицательный ценз предыдущего отрешения; отрицательный ценз предыдущей отставки; отрицательный ценз срока замещения должности).

При этом усматривается неопределенность в части правомочия регионального законодателя устанавливать ограничения числа сроков, в течение которых одно лицо может замещать главную должность субъекта РФ. Представляется, что данная возможность, неоднократно озвученная авторами Федерального закона № 414-ФЗ, не представлена в тексте нормативного правового акта. Кроме того, в

законодательстве Республики Бурятия и Республики Татарстан продолжает существовать сохранившийся еще с 1990-х гг. предусмотренный федеральным законодательством языковой ценз.

Процедура выдвижения и регистрации кандидата обладает некоторыми особенностями. Во-первых, ограничено число возможных субъектов выдвижения кандидата. По общему правилу выдвинуть кандидатуру может только избирательное объединение. Граждане обладают правом на самовыдвижение только в 19 субъектах РФ. Во-вторых, установлено дополнительное условие для регистрации кандидата. Граждане, выдвинутые в качестве кандидатов, должны собрать в поддержку выдвижения подписи от 5% до 10% выборных должностных лиц местного самоуправления в $\frac{3}{4}$ муниципальных образованиях первого уровня (т.наз. «муниципальный фильтр»). В субъектах РФ, законодательство которых допускает самовыдвижение, независимый кандидат должен собрать в свою поддержку от 0,5% до 2% подписей избирателей.

Основной причиной отказа в регистрации кандидатов является «муниципальный фильтр». Но, несмотря на ряд существенных недостатков (недопуск кандидатов от небольших и оппозиционных партий, политизация органов местного самоуправления, неэффективность в случае преобладания отдельной политической силы), исследователями по достоинству оценено его влияние на укрепление связей между уровнями публичной власти, активизацию партийной работы в муниципалитетах, исключение из предвыборной кампании кандидатов с недостаточной электоральной поддержкой.

При голосовании используется избирательная система абсолютного большинства, требующая для избрания в «первом туре» поддержку кандидата более чем 50% принявших участие в голосовании избирателей. В рамках данной системы для определения победителя избирательной кампании может проводиться повторное голосование, в т.ч. при исключительных обстоятельствах — по единственному кандидату.

Обзор 167 избирательных кампаний, проводившихся с 2012 по 2022 гг., позволяет выявить следующие особенности:

– в силу многочисленных избирательных цензов, сложной процедуры выдвижения и регистрации кандидатов выборы высших должностных лиц субъектов РФ отличаются низкой конкуренцией и в целом прогнозируемостью результатов (только 5 раз проводилось повторное голосование и лишь в 4 случаях были избраны лица, ранее не замещавшие рассматриваемую должность);

– повторные выборы состоялись лишь один раз в Приморском крае в 2018 г., после признания недействительными результатов повторного голосования на досрочных выборах из-за многочисленных нарушений;

– перебаллотировка и повторные выборы в рамках исследуемой модели прямых выборов выступают скорее исключением из общего хода избирательных кампаний, чем правилом, индикатором кризисных процессов в системе публичной власти субъекта РФ;

– новые главы субъектов РФ перед победой на выборах, как правило, не менее четверти года временно исполняли губернаторские обязанности по назначению Президента РФ, чем, в частности, объясняется немалое количество досрочных губернаторских выборов по сравнению с очередными;

– в качестве инструментов ведения предвыборной кампании представители действующей региональной власти нередко использовали т.наз. «муниципальный фильтр», обеспечивающий недопуск кандидатов от оппозиционных и небольших партий до основной части избирательной кампании, и партийно-административное давление действующей региональной власти;

– необходимость адаптации политической системы к условиям нестабильности подтолкнули законодателей прибегнуть к реставрации отдельных избирательных институтов и внедрению инновационных технологий: так, отмечается увеличение числа субъектов РФ, допускающих самовыдвижение кандидатов, ужесточаются требования к кандидатам, ведутся эксперименты с процедурами голосования.

5. Альтернативный способ замещения должности, при котором высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ, используется в 7 республиках в составе РФ и 3 автономных округах,

входящих в состав областей, а с сентября 2023 г. – и в четырех новых субъектах РФ.

К кандидату в рассматриваемой модели предъявляются требования, в основном повторяющие действующие при основном способе замещения должности: обладание пассивным избирательным правом, возрастной ценз, ценз российского гражданства (при отсутствии гражданства либо вида на жительства иностранного государства). Отсутствие служебных требований возможно объяснить многоуровневым предварительным отбором претендентов. Правом выдвижения кандидатов обладают политические партии, представленные в республиканском законодательном органе или Государственной Думе.

В процессе избрания главы республик в составе Российской Федерации автором отмечаются следующие этапы: выдвижение кандидатов (не более 3 представителей от одной политической партии), направление Президентом РФ не более трех одобренных кандидатур в законодательный орган власти субъекта РФ, голосование депутатов регионального парламента, избрание высшего должностного лица субъекта РФ. В автономных округах, входящих в состав области, выдвигаемые кандидаты изначально представляются для согласования губернатору области, который представляет для одобрения главе государства только пятерых претендентов.

Следует не согласиться с распространенным мнением, что настоящая модель обусловлена федеративной природой российского государства, предоставляющей определенную автономию регионам в вопросах формирования собственных органов власти. Очевиден интерес федерального центра, который посредством отмены прямых выборов и установления избирательных ограничений, направленных на поэтапное сокращение числа кандидатов, стремится сохранить стабильную социально-политическую обстановку в некоторых субъектах РФ, обладающих сложным национальным составом, территориальными и историческими особенностями, имеющих общероссийское экономическое и стратегическое значение для государства. Такое ограничение в праве избирать и быть избранным граждан, проживающих на территории отдельных субъектов РФ, не

только слабо способствует сохранению общественно-политической стабильности, но и вступает в противоречие с базовыми конституционными принципами федерализма и народовластия, а сама модель вызывает обоснованное недоверие в силу непрозрачности используемых процедур.

6. При наличии различных причин, требующих назначения временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ, условия временного замещения должности и все кадровые вопросы фактически полностью находятся в компетенции Президента РФ. Эти обстоятельства обуславливают избыточную роль федерального центра в ротации губернаторского корпуса.

Так, за период с 2012 по 2023 гг. из 144 назначений временно исполняющих обязанности глав субъектов РФ 110 происходило из-за достаточно нетипичной для отечественной политической системы причины – добровольной отставки. Анализ персон, назначаемых Президентом РФ в указанный период, позволяет говорить, что лишь в незначительном числе случаев отставка действительно была мотивирована личным желанием руководителя региона (преклонный возраст, состояние здоровья, недовольство избирателей, переход на другую работу). Федеральный центр использовал данный подход для пролонгации полномочий глав регионов, назначенных ранее, либо как инструмент масштабного обновления губернаторского корпуса, канал рекрутирования новых руководящих кадров.

Однако из-за стремления укомплектовать регионы современными компетентными менеджерами (т.наз. «молодыми технократами») деформации подверглись базовые конституционные принципы народовластия и федерализма: игнорирование национально-территориального фактора при ротации губернаторского корпуса идет вразрез с федеративным характером государственного устройства России, а легитимация назначенных федеральным центром управленцев посредством выборов приводит к деградации механизмов демократической сменяемости власти.

7. Результаты, полученные в настоящем исследовании, позволяют говорить о следующих перспективных направлениях совершенствования правового обеспечения порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ:

– предлагается упорядочить требования к кандидатам, устранить правовые пробелы и неопределенности (делегировать субъектам РФ определение количества сроков, в течение которых гражданин может замещать должность высшего должностного лица субъекта РФ, упразднить языковой ценз);

– видится необходимой либерализация порядка выдвижения и регистрации кандидатов: упростить условия получения поддержки выдвижения претендента выборными должностными лицами муниципальных образований, предусмотреть на уровне федерального законодательства возможность самовыдвижения кандидатов на выборах высшего должностного лица во всех субъектах РФ;

– в целях укрепления институтов народовластия и основ федеративной государственности, повышения взаимной ответственности регионального уровня публичной власти и граждан усматривается объективная потребность поэтапного перехода к прямым выборам глав всех субъектов РФ;

– представляется возможным достигнуть усиления высшего должностного лица как института государственной власти субъекта РФ посредством введения ценза оседлости для кандидатов, который способен упрочить связь руководителя и возглавляемого им региона, ослабить влияние федерального центра на кадровые вопросы.

Порядок замещения должности высшего должностного лица субъектов РФ на современном этапе оказывает значительное влияние на развитие федеративных отношений. Проблемы, возникающие в данной сфере правового регулирования, объясняются противоречиями текущего этапа развития федеративных отношений: с одной стороны, желанием федерального центра сохранять контроль над политико-управленческими процессами на местах, и стремлением субъектов РФ отстаивать собственную самостоятельность с другой. Представляется, что достижение сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов обеспечит конструктивный характер процесса государственного строительства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 2020. 4 июля.

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

4. О политических партиях: федер. закон Рос. Федерации от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

7. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Фе-

дерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

8. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

9. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях»: федер. закон Рос. Федерации от 5 апреля 2009 г. № 41-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1576.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 885.

13. О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8

сентября 2019 года: федер. закон Рос. Федерации от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 22. Ст. 2658.

14. О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

15. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8585.

16. О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 23. Ст. 3916.

17. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

18. О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 (в ред. от 11 февраля 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5427.

19. О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований: постановление Центральной

избирательной комиссии Рос. Федерации от 27 марта 2013 г. № 168/1222-6 (в ред. от 4 марта 2020 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2013. № 4.

20. О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 11 июня 2014 г. № 235/1486-6 (в ред. от 18 мая 2016 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2014. № 6.

21. О Порядке досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 года: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 24 июля 2020 г. № 260/1916-7 // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2020. № 6.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

22. Конституция Республики Бурятия: принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (в ред. от 29 апреля 2022 г.) // Бурятия. 1994. 9 марта.

23. Конституция Донецкой Народной Республики: принята Народным Советом Донецкой Народной Республики 30 декабря 2022 г. URL: <http://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 25.09.2023).

24. Конституция Республики Ингушетия: принята всенародным голосованием 27 февраля 1994 г. (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. М.: Гос. Дума: Известия, 1995. Вып. 1.

25. Конституция Луганской Народной Республики: принята Народным Советом Донецкой Народной Республики 30 декабря 2022 г. URL: <http://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 25.09.2023).

26. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 26 ян-

варя 2023 г.) // Советская Татария. 1992. 12 декабря.

27. Устав Магаданской области: закон Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-ОЗ: принят Магаданской областной Думой 26 декабря 2001 г. (в ред. от 17 июня 2022 г.) // Магаданская правда. 2001. 29 декабря.

28. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6: принят Тюменской областной Думой 15 июня 1995 г. (в ред. от 30 мая 2022 г.) // Тюменские известия. 1995. 15 июля.

29. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО: принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27 декабря 1998 г. (в ред. от 26 апреля 2023 г.) // Красный Север. 1999. 15 января.

30. О порядке избрания Главы Республики Крым: закон Республики Крым от 5 августа 2014 г. № 42-ЗРК (в ред. 19 декабря 2022 г.) // Крымские известия. 2014. 7 августа.

31. О выборах Главы Удмуртской Республики: закон Удмуртской Республики от 28 июня 2012 г. № 35-РЗ (в ред. от 27 мая 2022 г.) // Известия Удмуртской Республики. 2012. 10 июля.

32. О выборах Главы Чувашской Республики: закон Чувашской Республики от 5 июня 2012 г. № 38 (в ред. от 25 мая 2023 г.) // Республика. 2012. 6 июня.

33. О выборах губернатора Пермского края: закон Пермского края от 28 июня 2012 г. № 68-ПК (в ред. от 2 марта 2023 г.) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. 2 июля.

34. О выборах Губернатора Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 2 июля 2012 г. № 67-кз (в ред. от 26 мая 2023 г.) // Ставропольская правда. 2012. 10 июля.

35. О выборах Губернатора Калининградской области: уставный закон Калининградской области от 29 июня 2012 г. № 126 (в ред. от 19 апреля 2023 г.) // Калининградская правда. 2012. 30 июня.

36. О выборах Губернатора Курганской области: закон Курганской области от 27 июня 2012 г. № 32 (в ред. от 8 июня 2023 г.) // Новый мир. 2012. 29 июня.

37. Кодекс Курской области о выборах и референдумах: закон Курской области от 3 декабря 2009 г. № 106-ЗКО (в ред. от 19 июня 2023 г.) // Курская правда. 2009. 17 декабря.

38. О выборах Губернатора Курской области: закон Курской области от 20 июня 2012 г. № 51-ЗКО (в ред. от 19 июня 2023 г.) // Курская правда. 2012. 23 июня.

39. О выборах губернатора Магаданской области: закон Магаданской области от 9 июня 2012 г. № 1500-ОЗ (в ред. от 8 июня 2023 г.) // Магаданская. 2012. 20 июня.

40. О выборах Губернатора Московской области: закон Московской области от 6 июля 2012 г. № 98/2012-ОЗ (в ред. от июня 2023 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2012. 14–18 июля.

41. О выборах Губернатора Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 июня 2012 г. № 70-З (в ред. от 30 мая 2023 г.) // Нижегородские новости. 2012. 30 июня.

42. Избирательный кодекс Свердловской области: закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 7 июня 2023 г.) // Областная газета. 2003. 30 апреля.

43. О выборах Губернатора Сахалинской области: закон Сахалинской области от 27 июня 2012 г. № 49-ЗО (в ред. от 27 марта 2023 г.) // Губернские ведомости. 2012. 29 июня.

44. О порядке избрания губернатора Ненецкого автономного округа: закон Ненецкого автономного округа от 29 мая 2018 г. № 400-ОЗ (в ред. от 1 июля 2022 г.) // Официальный Интернет-портал правовой информации. 2018. 29 мая.

Послания Президента Российской Федерации

45. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря.

46. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

47. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. 22 апреля.

48. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Российская газета. 2023. 22 февраля.

Зарубежные правовые акты:

49. Constitución de la Nación Argentina. URL: <http://argentina.justia.com/federales/constitucion-de-la-nacion-argentina/> (дата обращения: 25.09.2023).

50. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. URL: <http://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/> (дата обращения: 25.09.2023).

51. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. URL: <http://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/> (дата обращения: 25.09.2023).

52. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (дата обращения: 25.09.2023).

53. Constitution of India. URL: <http://www.india.gov.in/my-government/constitution-india> (дата обращения: 25.09.2023).

54. Constitution of the Federal Republic of Nigeria. URL: <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (дата обращения: 25.09.2023).

55. Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz. URL: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (дата обращения: 25.09.2023).

56. The Constitution Acts, 1867 to 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/> (дата обращения: 25.09.2023).

57. The Constitution of the United States. URL: <http://constitutionus.com/> (дата

обращения: 25.09.2023).

Проекты правовых актов:

58. Законопроект № 192804-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (об установлении возможности определения законом субъекта Российской Федерации порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/192804-6> (дата обращения: 25.09.2023).

59. Законопроект № 31201-3 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в части назначения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/31201-3> (дата обращения: 25.09.2023).

60. Законопроект № 592417-7 «О внесении изменений в пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (по вопросу выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/592417-7> (дата обращения: 25.09.2023).

61. Законопроект № 679381-7 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в части совершенствования порядка выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/679381-7> (дата обращения: 25.09.2023).

62. Законопроект № 781977-6 «О внесении изменения в статью 18 Феде-

рального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (по вопросу дополнительных требований при выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/781977-6> (дата обращения: 25.09.2023).

63. Законопроект № 795107-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований при выдвижении кандидатуры для избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/795107-7> (дата обращения: 25.09.2023).

64. Законопроект № 8434-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (по вопросу об избрании гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/8434-6> (дата обращения: 25.09.2023).

65. Модельный закон «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2014. 272 с.

Правовые акты, утратившие силу:

66. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утв. Чрезвычайным XVII Всероссийским Съездом Советов 21 января 1937 г. (утратила силу) // Собр. узаконений РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

67. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.

(утратила силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

68. О выборах главы администрации: закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

69. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 12. Ст. 663.

70. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 20. Ст. 1084.

71. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.

72. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

73. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

74. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

75. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органа-

ми государственной власти Республики Татарстан: федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ (не действует) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

76. О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1741-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1328.

77. О главах администраций: постановление Съезда Народных Депутатов Рос. Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4065-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 51. Ст. 3010.

78. Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 (утратило силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

79. О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР: указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

80. О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы: указ Президента Рос. Федерации от 27 сентября 1993 г. № 1465 (утратил силу) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 40. Ст. 3739.

81. О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 24. Ст. 2598.

82. О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления: указ Президента Рос. Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 39. Ст. 3753.

83. О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 41. Ст. 3875.

Монографии:

84. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / Науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. 639 с.

85. Губернаторский корпус в условиях трансформаций политической системы Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева. Пермь: Интер-ЕС, 2014. 304 с.

86. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции: Монография. М.: Норма, 2007. 495 с.

87. Забайкалов А.П. Процедуры голосования в избирательном процессе: современное состояние и перспективы развития: Монография. Воронеж: Наука-Юнипресс, 2016. 248 с.

88. Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов). Т. 1. Кн. 1. М.: Издание книг ком, 2020. 600 с.

89. Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов). Т. 1. Кн. 2. М.: Издание книг ком, 2020. 640 с.

90. Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Правовая и политическая история института (1990–2010). М.: Праксис, 2010. 327 с.

91. Иванов В.В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000–2008 года). М.: Территория будущего, 2008. 215 с.

92. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2007. 221 с.

93. Кутафин О.Е. Российский конституционализм: Монография. М.: Норма,

2008. 221 с.

94. Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. 1030 с.

95. Марков Р.С. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в контексте федеративных отношений: Монография. М.: ИНФРА-М, 2022. 230 с.

96. Мещеряков А.Н. Правовой статус главы субъекта России: единая федеральная модель: Монография. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006. 232 с.

97. Современные проблемы организации публичной власти: Коллективная монография / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

98. Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции: Монография. М.: Проспект, 2021. 128 с.

99. Goode J.P. Russia's Gubernatorial Elections: A Postmortem // Institutions, Ideas and Leadership in Russian Politics / Ed. by J.M. Newton, W.J. Tompson. London: Palgrave Macmillan, 2010. Pp. 43–66.

100. Orttung R.W., Reddaway P.B. What Do the Okrug Reforms Add Up To? Some Conclusions // The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations / Ed. by P.B. Reddaway, R.W. Orttung. Lanham: Rowman & Littlefield, cop., 2004. Pp. 277–302.

101. Slider D. Putin and the Election of Regional Governors // Federalism and Local Politics in Russia / C. Ross, A. Campbell (eds.). N. Y.: Routledge, 2009. Pp. 106–119.

Учебная и справочная литература:

102. Зенькович Н.А. Губернаторы новой России. Энциклопедия карьер. М.: ОЛМА Медиа групп, 2007. 581 с.

103. Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза: Учеб. пособие. М.: ИД «Форум»: Инфра-М, 2014. 272 с.

104. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: Учеб.-метод. компл. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 679 с.

105. Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. 472 с.

106. Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Под науч. ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. 203 с.

107. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: Учеб. пособие. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006. 787 с.

Статьи в научных журналах и иных изданиях:

108. Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2015. № 5. С. 23–39.

109. Анисимов Н.Н., Мамедов А.Э. Кризис избирательной системы субъектов Российской Федерации как результат развития российского федерализма // Российский правовой журнал. 2021. № 1. С. 56–68.

110. Антонов К. Кандидатам не посмотрят на язык // Коммерсантъ (Казань). 2020. 2 июля. С. 1.

111. Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Государственный советник. 2017. № 2. С. 10–14.

112. Беджанова Т.Е., Рамазанов М.М. К вопросу о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Закон и право. 2014. № 5. С. 28–30.

113. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 11–24.

114. Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: поиск

законодательного оформления // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 53–62.

115. Бурда М.А. Протестное голосование, как форма политического участия в современной России (на примере Владимирской области) // PolitBook. 2019. № 1. С. 22–36.

116. Вайшнарлович Г.В. О предоставлении кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта РФ возможности самовыдвижения // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 29–35.

117. Васильев В.И., Постников А.Е. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 41–53.

118. Веретенникова К., Тяжлов И., Филипповский Э. «Нарушает управленческую матрицу»: для кандидатов в хабаровские губернаторы вряд ли введут ценз оседлости // Коммерсантъ. 2020. 1 августа.

119. Верховный суд встал на сторону генерала Руцкого // Коммерсантъ. 1996. 17 октября. С. 3.

120. Виноградова П.А. Законодательные требования к порядку выборов глав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов законодательными (представительными) органами власти // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 726–731.

121. Вишневецкий Б. В федерациях губернаторов не назначают. Из международного опыта // Новая газета. 2004. 7 октября. С. 9.

122. Волгин Е.В. Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2012. № 3. С. 48–63.

123. Воробьев Н.И. Становление и развитие системы выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: политико-правовые аспекты // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 8. С. 211–219.

124. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. Политические исследования. 1998. № 1. С. 87–105.

125. Грудцына Л.Ю. К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов // Законодательство и экономика. 2004. № 11. С. 24–29.

126. Гуторова А.Н. О противоречивости отдельных процедур избирательного процесса по выборам глав субъектов Российской Федерации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 3. С. 460–466.

127. Денисов С.А. Использование норм конституционного (государственного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15–21.

128. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 140–156.

129. Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // Власть Закона. 2020. № 1. С. 42–51.

130. Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 15–19.

131. Дубессан Р.Х. Статус субъектов федерации в Республике Ирак // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 4. С. 383–389.

132. Дульман П. Для кого закон подписан // Российская газета – Федеральный выпуск. 2004. 15 декабря. С. 1.

133. Ермошин П.Ю. Языковой избирательный ценз // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 65-12. С. 38–40.

134. Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2019. № 1. С. 147–153.

135. Зорькин В.Д. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 69–72.

136. Ильясова С.В. Дамбец и мостопад: неограничители как маркеры российской действительности // Русистика и современность: Сб. ст. Междунар. науч. конф. Астрахань: ИД «Астраханский университет», 2019. С. 290–292.

137. Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 47–51.

138. Ким Ю.А. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 3–11.

139. Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28. № 3. С. 251–256.

140. Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 86–102

141. Кондращенко Д.А. Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 2. С. 215–222.

142. Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 23–26.

143. Костюков А.Н., Третьяк И.А. Маятниковый федерализм: начало новой фазы публичной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 2. С. 7–13.

144. Кравцова Е.А. О взаимодействии законодательных органов субъектов РФ с Государственной Думой РФ в процессе принятия Федерального закона

«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 41–43.

145. Кузнецов А.Ю. Специфика функционирования механизмов сменяемости власти в условиях российского федерализма // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8. С. 15–18.

146. Кынев А.В. Феномен губернаторов-«варягов» как индикатор рецентрализации (опыт 1991–2018 гг.) // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2019. № 2. С. 125–150.

147. Ландау И.Л. Выборы губернатора: анализ федерального и регионального законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. № 9. С. 7–12.

148. Латухина К. Голос доверия // Российская газета – Столичный выпуск. 2018. 30 октября. С. 2.

149. Лебедев В.А. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Проблемы права. 2021. № 1. С. 9–11.

150. Лимонов А.М. Модели правового регулирования статуса высшего должностного лица субъекта федерации в зарубежном законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 160–163.

151. Любарев А.Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. Т. 11. № 3. С. 74–86.

152. Макарецев А.А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 8–10.

153. Макарецев А.А. Прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (модель 2012 г.): проблемы реализации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 2. С. 72–81.

154. Малый А.Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» //

Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8–12.

155. Малышенко В.А. О некоторых аспектах выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и прохождения муниципального фильтра // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2017. № 9. С. 84–87.

156. Малявкина Н.В. Реформирование выборов глав субъектов Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 74–79.

157. Мамаева Я.Ю. Еще раз о выборах глав субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2. С. 25–30.

158. Марков Р.С. Актуальные проблемы избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Конституционные ценности российской государственности (к 25-летию Конституции Российской Федерации и 100-летию Первой Конституции РСФСР): Мат-лы Межрег. круглого стола. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2018. С. 92–100.

159. Марков Р.С. Влияние ротации губернаторского корпуса на федеративные отношения в современной России // Социально-политические науки. 2022. Т. 12. № 1. С. 63–69.

160. Марков Р.С. Всенародные выборы губернаторов в условиях трансформации федеративных отношений постсоветской России (начало 1990-х – середина 2000-х годов) // Научный диалог. 2022. Т. 11. № 3. С. 456–476.

161. Марков Р.С. К дискуссии о «муниципальном фильтре» // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 6. С. 93–100.

162. Марков Р.С. Конституционализация института высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ // Национальные проекты в системе приоритетов развития российской экономики: социальные, правовые и духовные аспекты: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2020. С. 67–72.

163. Марков Р.С. Пандемия коронавируса как фактор формирования поли-

тического контекста российских губернаторских избирательных кампаний // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 11. С. 29–35.

164. Марков Р.С. Повторное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17. № 5. С. 121–126.

165. Марков Р.С. Самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Школа молодых ученых по проблемам гуманитарных наук: Сб. мат-лов обл. проф. сем. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2019. С. 155–158.

166. Марков Р.С. Участие в выборах глав субъектов Российской Федерации кандидатов, привлекавшихся к уголовной ответственности // Право и государство: теория и практика. 2022. № 3. С. 171–174.

167. Марков Р.С. Формирование единой системы публичной власти и выборы глав субъектов Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2022. № 2. С. 94–99.

168. Марков Р.С. Ценз оседлости на выборах главы субъекта Российской Федерации: за и против // Современные тенденции развития юриспруденции, экономики и управления: Сб. мат-лов межрег. научной конф. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2019. С. 47–51.

169. Махора Е.В. Выборы глав регионов в России в 2015 году (анализ процесса избирательной кампании и ее результатов) // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2016. № 2. С. 49–55.

170. Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 33–50.

171. Мещеряков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями: основные исторические этапы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 24–31.

172. Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекра-

щения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 33–38.

173. Миягашева А.В. Кризис органов исполнительной власти Республики Хакасия и пути его решения // NovaUm.Ru. 2018. № 15. С. 216–218.

174. Мухаметов Р.С. Особенности региональных выборов – 2014 // Studia Humanitatis. 2015. № 1. 7 с.

175. Николаев В. Названа причина отставки сразу пяти российских губернаторов // Московский комсомолец. 2022. 10 мая.

176. Омарова З.Н. Вопрос о выборах глав субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 50–53.

177. Орлов Д.И. Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 10–11.

178. Орлова Э.А. Конституционно-правовые основы статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. 2015. № 1. С. 45–50.

179. Офицеров А.С. О судимости и пассивном избирательном праве // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 59–67.

180. Охотникова М.А., Дзюба Е.А., Прокопчук Д.Д. Олег Кожемяко: причины победы на выборах Губернатора Приморского края // Контентус. 2019. № 8. С. 133–139.

181. Палитай И.С., Данилова А.С. Региональные руководители нового поколения: результаты политико-психологического анализа // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020. № 54. С. 252–262.

182. Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. 2013. № 3. С. 27–30.

183. Печенкин Н.М. Динамика общественно-политических настроений и анализ результатов выборов регионального уровня 2018–2019 гг. в Хабаровском крае // Власть. 2020. Т. 28. № 1. С. 183–190.

184. Попов Г.Х. Перспективы и реалии: о стратегии и тактике демократических сил на современном этапе // Огонек. 1990. № 51. С. 4–7.
185. Постников А.Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 32–38.
186. Прокофьев М.А. Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 40–43.
187. Путин В.В. Избирательное // Коммерсантъ. 2004. 14 сентября. С. 1.
188. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 1. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 67–91.
189. Росенко М.И. Избрать нельзя назначить – где будем ставить запятую? К дискуссии об избрании или назначении Губернатора Севастополя // Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 219–224.
190. Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 6–12.
191. Саликов М.С. «Позиции» и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу о назначении губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 5. С. 160–166.
192. Самусевич А.В. Административное регулирование регионального электорального цикла в России: основные тенденции выборов глав регионов 2019–2020 гг. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2021. Т. 21. № 3. С. 354–361.
193. Сельцер Д.Г. Главы российских регионов как субъекты и объекты политики (1991–2019 годы) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2020. № 3. С. 14–19.
194. Серкова Ю.И. Эволюция порядка наделения полномочиями губернаторов штатов в США // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 2.

С. 37–41.

195. Скрипниченко Д.В. Политическая модернизация республик Северного Кавказа (на примере выборов губернаторов) // *Мировая политика*. 2016. № 1. С. 21–24.

196. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // *Журнал российского права*. 2006. № 10. С. 3–17.

197. Соловьев С.Г. Муниципальный фильтр как потенциальный инструмент развития российского местного самоуправления // *Черные дыры в Российском законодательстве*. 2018. № 4. С. 29–33.

198. Стариков Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

199. Степанова А.А. Заметки о высшем должностном лице субъекта федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 7. С. 30–35.

200. Струченко С.В. «Губернаторопад» как способ обновления региональной политической элиты в современной России (2017–2018 гг.) // *Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика*. 2019. № 12. С. 96–98.

201. Тимербаев Т.А. Некоторые особенности политико-правовой модернизации российских регионов: «Губернаторский вопрос» // *Вестник Башкирского университета*. 2012. Т. 17. № 3. С. 1436–1439.

202. Тихонов К.А. Целесообразный отказ от прямых выборов и введение системы назначения глав субъектов Российской Федерации // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019 № 2 С. 118–125.

203. Ткач А.С. Ценз оседлости как гарантия эффективной работы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // *Наука сегодня: теория и практика: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф.* Вологда: Маркер, 2017. С. 87–89.

204. Токмаков Д.С. Судимость как основание ограничения избирательных прав // *Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института*. 2017. № 4. С. 618–622.

205. Трифонов Д.С. Муниципальный фильтр, как один из правовых механизмов влияния власти на региональную политику // Политика и общество. 2016. № 8. С. 1104–1109.

206. Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Государство и право. 2013. № 10. С. 63–71.

207. Туровский Р.Ф. Губернаторские выборы в постсоветской России: изменения и преемственность // XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Кн. 2. М.: ИД НИУ ВШЭ, 2017. С. 160–167.

208. Федотова О.В. Особенности закрепления и организации деятельности высшего должностного лица субъекта федерации за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 207–210.

209. Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 3–10.

210. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9–17.

211. Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35–40.

212. Чуров В.Е. Институт выборов в России и мировой опыт // Избирательное право. 2012. № 3. С. 2–13.

213. Шамсутдинов М.М. Временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) // Юридические исследования. 2018. № 6. С. 1–7.

214. Широко Т.И. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1990–2012 гг.: эволюция законодательства и обеспечение изби-

рательных прав граждан // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 1. С. 113–117.

215. Щеголева Н.А. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы и современные тенденции // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 42–46.

216. Behrend J. Political dynasties and democracy in contemporary Mexico // Latin American Policy. 2021. Vol. 12. № 2. Pp. 385–404.

217. Golosov G.V., Tkacheva T. Let My People Run: Pre-Election Resignations of Russia's Governors, 2013–2015 // Problems of Post-Communism. 2018. Vol. 65. № 4. Pp. 243–252.

218. Polga-Нечимович J. Venezuelan regional elections, democratic backsliding, and autocratization in the 2010s // Regional & Federal Studies. 2022. Vol. 32. № 4. Pp. 1–24.

219. Solnick S.L. Gubernatorial Elections in Russia, 1996–1997 // Post-Soviet Affairs. 1998. № 14. Pp. 48–80.

220. Suárez-Cao J. Squaring the circle: The consolidation of incumbency advantage in the Argentine provincial elections of 2019 // Regional & Federal Studies. 2021. Vol. 31. № 3. Pp. 313–335.

221. Turnbull M. When armed groups refuse to carry out election violence: Evidence from Nigeria // World Development. 2021. Vol. 146. № 3. Pp. 55–73.

Диссертации и авторефераты диссертаций:

222. Кайль А.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта федерации в системе органов власти (на примере края, области): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004. 224 с.

223. Кленов А.Л. Конституционный принцип равенства прав человека и гражданина независимо от языка в РФ и США: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. 24 с.

224. Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2017. 219 с.

225. Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. 18 с.

226. Полатов З.Т. Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. 195 с.

227. Серкова Ю.И. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и губернаторов штатов Соединенных Штатов Америки: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Екатеринбург, 2022. 275 с.

228. Урусова И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2014. 231 с.

229. Филатова А.О. Содержание и судебная защита конституционного права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2018. 143 с.

230. Шувалов М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2009. 199 с.

Судебная практика:

231. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

232. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного

названным Указом: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

233. По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 26. Ст. 3145.

234. По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

235. По запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 ноября 2001 г. № 260-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 741.

236. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 25. Ст. 2515.

237. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татар-

стан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909.

238. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

239. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8062.

240. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

241. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской обла-

сти»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 января 2014 г. № 7-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2014. № 4.

242. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

243. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 7.

244. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 12 августа 2013 г. № 5-АПГ13-30.

245. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 22 августа 2013 г. № 5-АПГ13-40.

246. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 5 сентября 2013 г. № 5-АПГ13-46.

247. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 4 декабря 2013 г. № 5-АПГ13-52.

248. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 2 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-11

249. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 8 сентября 2014 г. № 39-АПГ14-3.

250. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-13.

251. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-14.

252. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 11 февраля 2015 г. № 74-АПГ14-22.

253. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 4 марта 2015 г. № 52-АПГ15-1

254. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 13 сентября 2015 г. № 12-АПГ15-1.

255. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 17 февраля 2016 г. № 12-АПГ15-4

256. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-8

257. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-9

258. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 28 августа 2017 г. № 117-АПГ17-10.

259. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 28 августа 2017 г. № 117-АПГ17-12.

260. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 20 августа 2018 г. № 46-АПГ18-23.

261. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 3 сентября 2018 г. № 86-АПГ18-8.

262. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 16 января 2019 г. № 51-АПГ18-24.

263. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2019 г. № 51-АПА19-9.

264. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 9 августа 2019 г. № 49-АПА19-29.

265. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 7 сентября 2019 г. № 49-АПА19-33.

266. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 9 октября 2020 г. № 31-ИКАД20-1-А4.

Материалы правоприменительной практики:

267. Об исполняющем обязанности Главы Республики Северная Осетия – Алания: указ Президента Рос. Федерации от 29 февраля 2016 г. № 91 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 10. Ст. 1397.

268. О ситуации с повторным голосованием на досрочных выборах Губернатора Приморского края: постановление Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации от 19 сентября 2018 г. № 182/1439-7 // Вестник Центральной избирательной комиссии Рос. Федерации. 2018. № 18.

269. Об отказе Николаю Васильевичу Разворотневу в регистрации кандидатом на должность главы администрации Липецкой области: Постановление Избирательной комиссии Липецкой области от 25 июля 2014 г. № 104/973-5 // Липецкая газета. 2014. 26 июля.

270. О результатах досрочных выборов Губернатора Иркутской области 13 сентября 2015 года и назначении повторного голосования: постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 16 сентября 2015 г. № 86/1027 // Областная. 2015. 18 сентября.

271. О результатах досрочных выборов Губернатора Иркутской области 27 сентября 2015 года: постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 30 сентября 2015 г. № 92/1059 // Областная. 2015. 2 октября.

272. О рассмотрении заключения Рабочей группы по приему и проверке документов, представляемых кандидатами на должность Главы Республики Карелия в Центральную избирательную комиссию Республики Карелия для выдвижения и регистрации, принятого по результатам рассмотрения документов, представленных Авишевой Марией Александровной: постановление Центральная избирательная комиссия Республики Карелия от 11 июля 2017 г. № 15/137-6 // Карелия. 2017. 20 июля.

273. Об отказе Ройзману Евгению Вадимовичу в регистрации кандидатом на должность Губернатора Свердловской области: постановление Избирательная комиссия Свердловской области 31 июля 2017 г. № 21/181 // Областная газета.

2017. 2 августа.

274. О результатах выборов Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия, назначенных на 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 11 сентября 2018 г. № 84/579-7 // Хакасия. 2018. 11 сентября.

275. Об определении результатов выборов Губернатора Владимирской области 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 11 сентября 2018 г. № 358 // Владимирские ведомости. 2018. 13 сентября.

276. О результатах выборов Губернатора Хабаровского края 9 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 12 сентября 2018 г. № 97/707-7 // Вестник Избирательной комиссии Хабаровского края. 2018. 13 сентября.

277. О результатах повторного голосования на досрочных выборах Губернатора Приморского края, назначенных на 16 сентября 2018 года: решение Избирательной комиссии Приморского края от 20 сентября 2018 г. № 114/1044 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 26 сентября.

278. О результатах выборов Губернатора Хабаровского края 23 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 26 сентября 2018 г. № 102/748-7 // Вестник Избирательной комиссии Хабаровского края. 2018. 27 сентября.

279. Об определении результатов повторного голосования по выборам Губернатора Владимирской области 23 сентября 2018 года: постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 26 сентября 2018 г. № 394 // Владимирские ведомости. 2018. 28 сентября.

280. О результатах выборов Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия: постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 13 ноября 2018 г. № 109/700-7 // Хакасия. 2018. 13 ноября.

281. Об отказе в регистрации кандидата на должность Губернатора Примор-

ского края Ищенко Андрея Сергеевича: решение Избирательной комиссии Приморского края от 24 ноября 2018 г. № 139/1210 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 28 ноября.

282. О результатах повторных выборов Губернатора Приморского края: решение Избирательной комиссии Приморского края от 18 декабря 2018 г. № 147/1260 // Приморская газета: официальное издание органов государственной власти Приморского края. 2018. 19 декабря.

283. Об отказе Деулину Денису Александровичу в регистрации кандидатом на должность главы администрации (губернатора) Краснодарского края: постановление Избирательной комиссии Краснодарского края от 31 июля 2020 г. № 131/1192-6 // Кубанские новости. 2020. 7 августа.

Электронные ресурсы:

284. А. Клишас: Необходимо снизить «муниципальный фильтр» до 5 процентов. URL: <http://council.gov.ru/events/news/101773/> (дата обращения: 25.09.2023).

285. Башлыкова Н. Субъектное мнение: из-за COVID десятки регионов могут отменить выборы. URL: <http://iz.ru/994431/natalia-bashlykova/subektное-mnenie-iz-za-covid-desiatki-regionov-mogut-otmenit-vybory> (дата обращения: 25.09.2023).

286. Вступительное слово на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22592/audios> (дата обращения: 25.09.2023).

287. Выборы владимирского губернатора обогатили науку термином «перевертыш». URL: <http://zebra-tv.ru/novosti/vlast/vybory-vladimirskogo-gubernatora-obogatili-nauku-terminom-perevertysh/> (дата обращения: 25.09.2023).

288. Выборы губернаторов Запорожской и Херсонской областей будут прямыми. URL: <http://zp-news.ru/politics/2023/04/11/113469.html> (дата обращения: 25.09.2023).

289. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. URL: <http://www.izbirkom.ru/> (дата обращения: 25.09.2023).

290. Вятчанин Н. Что собираются «ремонтировать» в системе российских выборов. URL: <http://www.pnp.ru/politics/chto-sobirayutsya-remontirovat-v-sisteme-rossiyskikh-vyborov.html> (дата обращения: 25.09.2023).

291. Гробман Е., Мухаметшина Е., Иванов М. Миронов выступил в Госдуме с предложением перенести выборы на год. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/17/922388-mironov-vistupil-s-predlozheniem> (дата обращения: 25.09.2023).

292. Депутат регионального законодательного органа заключен под стражу по подозрению в участии в преступном сообществе, специализирующемся на установлении незаконных инвалидностей гражданам и получении взяток. URL: <http://dagestan.sledcom.ru/news/item/1258994/> (дата обращения: 25.09.2023).

293. Дмитрий Медведев посетил Северо-Кавказский молодежный форум «Машук–2013». URL: <http://government.ru/news/3887/> (дата обращения: 25.09.2023).

294. Доклад Российского общественного института избирательного права «Муниципальный фильтр. Анализ практики применения». URL: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/2_7545_Doklad_ROIP_Munitsipal_niy_fil_tr.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

295. Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59374> (дата обращения: 25.09.2023).

296. Крымова Ю. Севастопольцы попросили ввести ценз оседлости на выборах губернатора. URL: <http://rg.ru/2017/01/18/reg-ufo/sevastopolcy-poprosili-vvesti-cenz-osedlosti-na-vyborah-gubernatora.html> (дата обращения: 25.09.2023).

297. Медведев считает, что высшие должностные лица субъектов должны избираться. URL: http://er.ru/activity/news/medvedev-schitaet-chto-vysshie-dolzhnostnye-lica-subektov-dolzhny-izbiratsya_98619 (дата обращения: 25.09.2023).

298. Олег Королев: «Воплощение новых планов – дело молодых». URL: http://admlip.ru/news/oleg_korolev_voploshchenie_novykh_planov_delo_molodykh/ (дата обращения: 25.09.2023).

299. Памфилова хочет вернуть прямые выборы губернаторов. Инициатива коснется двух регионов УрФО. URL: <http://ura.news/news/1052493066> (дата обращения: 25.09.2023).

300. Политические индикаторы. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d39pi2018.pdf> (дата обращения: 25.09.2023).

301. Путин: Регионам можно дать право определять форму выборов глав субъектов. URL: <http://rg.ru/2012/12/13/vybory-anons.html> (дата обращения: 25.09.2023).

302. Серенко А. Ценз оседлости для губернаторов. URL: http://www.ng.ru/regions/2010-12-23/1_cenz.html (дата обращения: 25.09.2023).

303. Сивкова А. Для губернаторов и депутатов хотят ввести ценз оседлости. URL: <http://iz.ru/news/572231> (дата обращения: 25.09.2023).

304. СПЧ попросит вернуть избирательный залог. URL: <http://iz.ru/news/589762> (дата обращения: 25.09.2023).

305. Стенограмма заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 ноября 2021 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5716/> (дата обращения: 25.09.2023).

306. Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». URL: <http://rg.ru/2011/12/15/stenogramma.html> (дата обращения: 25.09.2023).

307. Суд приговорил к пожизненному лишению свободы Рауля и Рауфа Арашуковых. URL: <http://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=84247961> (дата обращения: 25.09.2023).

308. ЦИК России провела круглый стол по вопросам совершенствования избирательного законодательства. URL: <http://www.cikrf.ru/news/сес/23449/> (дата обращения: 25.09.2023).

309. Чуваков Р. В трех регионах могут отменить выборы губернаторов. URL: <http://rg.ru/2014/11/12/reg-urfo/gubernator.html> (дата обращения: 25.09.2023).

310. Woodall H. As third teen joins Kansas governor race, consider this: no rule says a dog can't run. URL: <http://www.kansascity.com/news/politics->

[government/article175956836.html](https://www.government.ru/government/article175956836.html) (дата обращения: 25.09.2023).

**ПАРАМЕТРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ВЫБОРАХ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Таблица 1. Модели замещения должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

Порядок замещения должности	Субъекты РФ
Избрание высшего должностного лица субъекта РФ гражданами	Республики: Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия Края: Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский Области: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская ГФЗ: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь Еврейская АО Чукотский АО
Избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа субъекта РФ	Республики: Адыгея, Дагестан, Донецкая Народная Республика, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Крым, Луганская Народная Республика, Северная Осетия – Алания Области: Запорожская, Херсонская АО: Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий

Таблица 2. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации

Нормативный правовой акт	Субъекты РФ
Избирательный кодекс	Республики: Башкортостан, Татарстан Края: Алтайский, Приморский, Хабаровский Области: Белгородская, Владимирская, Воронежская, Псковская, Ростовская, Свердловская, Тверская, Тюменская, Ярославская ГФЗ Москва
Закон о выборах высшего должностного лица субъекта РФ	Республики: Алтай, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия Края: Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Ставропольский

	Области: Амурская, Архангельская, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Томская, Тульская, Ульяновская, Челябинская ГФЗ: Санкт-Петербург, Севастополь Еврейская АО Чукотский АО
Закон о выборах высшего должностного лица субъекта РФ и Избирательный кодекс	Республики: Коми Области: Костромская, Курская
Закон о высшем должностном лице субъекта РФ	Республики: Карачаево-Черкессия, Северная Осетия – Алания
Закон об избрании (о порядке избрания) высшего должностного лица субъекта РФ	Республики: Адыгея, Дагестан, Донецкая Народная Республика, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Крым, Луганская Народная Республика Области: Запорожская, Херсонская АО: Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий

Таблица 3. Количество подписей избирателей, необходимая для поддержки самовыдвижения кандидата¹

Количество подписей избирателей	Субъекты РФ
2%	Камчатский край Тульская область ГФЗ Санкт-Петербург
1%	Республики: Коми, Марий Эл Пермский край Области: Астраханская, Ярославская
0,5%	Чувашская Республика Забайкальский край Области: Иркутская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Мурманская, Омская, Сахалинская, Челябинская ГФЗ Москва

Таблица 4. Сроки выдвижения кандидатов

Период выдвижения (исчисляется после дня официального опубликования решения о назначении выборов, если не указано иное)	Субъекты РФ
40 дней	Самарская область
32 дня	Нижегородская область

¹ Самовыдвижение кандидатов предусмотрено законодательством 19 субъектов РФ.

	позднее чем за 43 дня до дня голосования	
--	--	--

Продолжение таблицы 4

30 дней	Не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 50 дней до дня голосования	Чувашская Республика
	Не ранее чем за 75 и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Тульская область
	Не ранее чем за 73 дней и не позднее чем за 43 дней до дня голосования	Ростовская область
	Не ранее чем через 5 дней и не позднее чем через 35 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Хабаровский край
	—	Республики: Карелия, Татарстан, Удмуртия; Края: Забайкальский, Ставропольский Области: Амурская, Астраханская, Владимирская, Вологодская, Ивановская, Курганская, Курская, Липецкая, Псковская, Рязанская, Тюменская ГФЗ: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь
25 дней	Не ранее чем за 80 дней до дня голосования и не позднее чем за 55 дней до дня голосования	Республика Коми
	—	Республика Марий Эл; Приморский край Области: Архангельская, Волгоградская, Кемеровская, Тамбовская, Ярославская
20 дней	не ранее чем через 5 дней и не позднее чем через 25 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Тверская область
	—	Республики: Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Чечня Края: Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский Области: Белгородская, Брянская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Магаданская, Московская, Мурманская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Орловская, Сахалинская, Смоленская, Томская, Ульяновская, Челябинская Еврейская АО Чукотский АО
15 дней		Новосибирская область
	Не позднее чем за 55 дней до дня голосования	Пензенская область

Не позднее чем за 50 дней до дня голосования	Свердловская область
Не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Саратовская область
Не позднее чем за 42 дня до дня голосования	Алтайский край

Таблица 5. Количество подписей выборных должностных лиц местного самоуправления, необходимое для поддержки выдвижения кандидата

Процент поддержки		Субъекты РФ
Всего	От муниципальных районов, муниципальных и городских округов	
10	10	Республики: Коми, Хакасия, Чувашия Края: Камчатский, Краснодарский Области: Магаданская, Новгородская, Сахалинская, Томская
10	–	ГФЗ: Санкт-Петербург, Севастополь.
9	9	Республики: Калмыкия, Марий Эл, Тыва Ульяновская область Чукотский АО
8	8	Края: Забайкальский, Хабаровский Области: Архангельская, Владимирская, Калининградская, Кемеровская, Костромская, Орловская, Пензенская
7,9	7,9	Свердловская область
7	10	Алтайский край Области: Ленинградская, Нижегородская, Псковская
7	7	Республики: Алтай, Бурятия, Карелия, Мордовия, Удмуртия, Чечня Области: Амурская, Астраханская, Брянская, Вологодская, Московская, Мурманская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Челябинская Еврейская АО
7	5	Приморский край
6	6	Края: Пермский, Ставропольский Области: Курская, Липецкая, Саратовская
6	–	ГФЗ Москва
5	8	Ивановская область
5	5	Республики: Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан Красноярский край Области: Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калужская, Кировская, Курганская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Тюменская, Ярославская

Таблица 6. Сроки представления документов для регистрации кандидата

Период предоставления документов		Субъекты РФ
35 дней	Не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Архангельская область Чукотский АО
30 дней	Не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Забайкальский край

Продолжение таблицы 6

	Не позднее чем через 30 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	ГФЗ Москва
15 дней	не ранее чем за 60 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Области: Кемеровская, Мурманская
	Не ранее чем за 55 и не позднее чем за 40 дней до дня голосования	Псковская область
10 дней	Не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 65 дней до дня голосования	Московская область
	Не ранее чем за 60 дней и не позднее чем за 50 дней до дня голосования	Чувашская Республика Калининградская область
	Не ранее чем за 55 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Республики: Алтай, Калмыкия, Коми, Чувашия, Саха, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чечня Края: Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский, Хабаровский Области: Белгородская, Владимирская, Вологодской, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Ивановская, Костромская, Курская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Томская Еврейская АО
	Не ранее чем за 52 дня и не позднее чем за 42 дня до дня голосования	Алтайский край
	Не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 40 дней до дня голосования	Приморский край Оренбургская область
	Не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 40 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Республика Башкортостан Области: Амурская, Курганская
	Не ранее чем через 21 день и не позднее чем через 31 день после дня официального опубликования решения о назначении выборов	ФГЗ Санкт-Петербург

	Не ранее чем через 20 дней и не позднее чем через 30 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Области: Брянская, Сахалинская
9 дней	Не ранее чем за 54 дня и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Области: Астраханская, Ленинградская, Саратовская
	Не ранее чем через 31 день и не позднее чем через 40 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	ГФЗ Севастополь
	Не ранее чем через 21 день и не позднее чем через 30 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Области: Ульяновская, Челябинская

Продолжение таблицы 6

8 дней	Не ранее чем за 55 дней и не позднее чем за 47 дней до дня голосования	Тюменская область
	не ранее чем за 53 дня и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Волгоградская область
	не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 42 дня до дня голосования	Кемеровская область
	Не ранее чем через 22 дня и не позднее чем через 30 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Орловская область
7 дней	Не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 43 дней до дня голосования	Ростовская область
5 дней	Не ранее чем за 60 дней и не позднее чем за 55 дней до дня голосования	Республика Бурятия Магаданская область
	Не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования	Республики: Карелия, Марий Эл Пермский край
	Не ранее чем за 45 дней и не позднее чем за 40 дней до дня голосования	Тульская область
4 дня	не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 34 дня после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Тверская область
	не ранее чем через 26 дней и не позднее чем через 30 дня после дня официального опубликования решения о назначении выборов	Ярославская область
3 дня	не ранее чем за 46 дней до дня голосования и не позднее чем за 43 дня до дня голосования	Нижегородская область
	Не ранее чем через 27 дня и не позднее чем через 30 дней после дня	Тамбовская область

	официального опубликования решения о назначении выборов	
--	---	--

Таблица 7. Сроки проведения повторного голосования

Срок (дата)	Субъекты РФ
Через 14 дней	Республики: Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Саха (Якутия), Тыва Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия Края: Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Хабаровский Области: Амурская, Брянская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Липецкая, Московская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Пензенская, Рязанская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская, Челябинская Еврейская АО Чукотский АО
Через 20 дней	Курганская область
Через 21 день	Республики: Коми, Марий Эл, Мордовия, Татарстан Края: Алтайский, Забайкальский, Ставропольский

Продолжение таблицы 7

	Области: Архангельская, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Курская, Ленинградская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Псковская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тверская, Тюменская, Ульяновская ГФЗ: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь
Не позднее чем через 21 день	Приморский край Области: Астраханская, Магаданская
Третье воскресенье после дня проведения первого	Ярославская область

Таблица 8. Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа

Порядок избрания	Субъекты РФ
Тайное голосование	Республики: Адыгея, Дагестан, Донецкая Народная Республика, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Луганская Народная Республика, Северная Осетия – Алания Области: Запорожская, Херсонская АО: Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий
Открытое голосование	Республика Крым Ненецкий АО

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

№ п/п	Выборы	Вид выборов	Дата назначения выборов	Сроки выдвижения кандидатов	Сроки приема документов для регистрации кандидатов	Дата проведения выборов	Количество подписей, необходимое для поддержки выдвижения кандидата (всего / в муниципальных районах (округах) и городских округах / в порядке самовыдвижения)	Количество кандидатов (выдвинуто / зарегистрировано / участвовало)	Ф.И.О. избранного кандидата	Процент голосов, поданный за избранного кандидата	Процент явки
2012 год											
1	Выборы Губернатора Амурской области	Очередные	12 июля	3 июля – 3 августа	3–23 августа	14 октября	224–235 / 41 / –	6 / 4 / 4	О.Н. Кожемяко	77,28	36,79
2	Выборы Губернатора Белгородской области	Очередные	5 июля	30 июля – 3 сентября	30 июля – 3 сентября	14 октября	148–155 / 34–36 / –	4 / 4 / 4	Е.С. Савченко	77,64	59,47
3	Выборы Губернатора Брянской области	Очередные	12 июля	До 2 августа	14–29 августа	14 октября	241–253 / 54–56 / –	5 / 4 / 2	Н.В. Денин	65,22	46,94
4	Выборы Губернатора Новгородской области	Очередные	5 июля	7 июля – 26 июля	30 июля – 29 августа	14 октября	173–181 / 36–38 / –	7 / 3 / 3	С.Г. Митин	75,95	42,80
5	Выборы Губернатора Рязанской области	Досрочные	11 июля	15 июля – 24 августа	До 29 августа	14 октября	230–241 / 44 / –	10 / 6 / 4	О.И. Ковалев	64,43	43,51
2013 год											
6	Выборы Главы Республики Хакасия – председателя Правительства Республики Хакасия	Очередные	5 июня	До 26 июня	9–24 июля	8 сентября	126–132 / 28–30 / –	7 / 6 / 6	В.М. Зимин	63,41	37,84
7	Выборы Губернатора Забайкальского края	Очередные	31 мая	До 23 июня	24 июня – 24 июля	8 сентября	346–363 / 48–50 / –	6 / 4 / 4	К.К. Ильковский	71,63	33,24
8	Выборы Губернатора Хабаровского края	Очередные	30 мая	5 июня – 5 июля	До 24 июля	8 сентября	191–200 / 29–30 / –	5 / 4 / 4	В.И. Шпорт	63,92	33,88
9	Выборы Губернатора (главы администрации) Владимирской области	Очередные	9 июня	10 июня – 9 июля	До 9 июля	8 сентября	136–142 / 37–39 / –	9 / 7 / 7	С.Ю. Орлова	74,73	28,52
10	Выборы Губернатора Магаданской области	Очередные	7 июня	11 июня – 1 июля	9 июля – 24 июля	8 сентября	48–50 / 15–17 / –	5 / 4 / 4	В.П. Печеный	73,11	33,28

¹ Подготовлено на основе данных Центральной избирательной комиссии РФ и официальных документов избирательных комиссий субъектов РФ.

Продолжение

11	Выборы Губернатора Московской области	Досрочные	6 июня	До 1 июля	До 23 июля	8 сентября	351–368 / 100–105 / –	16 / 6 / 6	А.Ю. Воробьев	78,94	38,58
12	Выборы мэра Москвы	Досрочные	7 июня	11 июня – 10 июля	До 11 июля	8 сентября	110–115 / – / 73021	41 / 6 / 6	С.С. Собянин	51,37	32,03
13	Выборы Губернатора Чукотского автономного округа	Очередные	30 мая	4–25 июня	19 июня – 24 июля	8 сентября	44–12 / 46–14 / –	5 / 3 / 3	Р.В. Копин	79,84	64,44
2014 год											
14	Выборы Главы Республики Алтай, председателя Правительства Республики Алтай	Очередные	11 июня	До 2 июля	20–30 июля	14 сентября	83–87 / 16–18 / –	7 / 4 / 4	А.В. Бердников	50,63	54,23
15	Выборы Президента Башкортостана	Досрочные	18 июня	До 9 июля	До 9 июля	14 сентября	457–479 / 57–59 / –	11 / 4 / 4	Р.З. Хамитов	81,71	74,88
16	Выборы Главы Республики Калмыкия	Досрочные	9 июня	10–30 июня	20–30 июля	14 сентября	105–110 / 20–22 / –	7 / 4 / 4	А.М. Орлов	82,89	61,43
17	Выборы Главы Республики Коми	Очередные	11 июня	До 5 июля	До 4 августа	14 сентября	204–214 / 44–46 / –	5 / 5 / 5	В.М. Гайзер	78,97	59,06
18	Выборы Главы Республики Саха (Якутия)	Досрочные	10 июня	До 1 июля	15–30 июля	14 сентября	272–285 / 37–38 / –	7 / 5 / 5	Е.А. Борисов	58,79	55,39
19	Выборы главы Удмуртской Республики	Очередные	10 июня	14 июня – 4 июля	15–30 июля	14 сентября	267–280 / 58–60 / –	9 / 4 / 4	А.В. Соловьев	84,84	43,09
20	Выборы Губернатора Алтайского края	Очередные	10 июня	До 2 августа	23 июля – 2 августа	14 сентября	549–576 / 136–142 / –	10 / 5 / 5	А.Б. Карлин	72,97	34,38
21	Выборы Губернатора Красноярского края	Досрочные	10 июня	11 июня – 1 июля	15–30 июля	14 сентября	310 / 65 / –	5 / 5 / 5	В.А. Толоконский	63,30	31,26
22	Выборы Губернатора Приморского края	Досрочные	11 июня	21 июня – 4 августа	21 июня – 4 августа	14 сентября	150 / 35 / –	5 / 4 / 4	В.В. Миклушевский	77,43	39,65
23	Выборы Губернатора Ставропольского края	Досрочные	10 июня	11 июня – 12 июля	20–30 июля	14 сентября	223–234 / 65–68 / –	9 / 5 / 5	В.В. Владимиров	84,22	47,88
24	Выборы Губернатора Астраханской области	Очередные	10 июня	До 1 июля	15 июля – 30 июля	14 сентября	149–156 / 22–24 / –	5 / 5 / 5	А.А. Жилкин	75,28	40,60
25	Выборы Губернатора Волгоградской области	Досрочные	5 июня	11 июня – 6 июля	10–30 июля	14 сентября	266–279 / 37–39 / –	5 / 4 / 4	А.И. Бочаров	88,49	38,72
26	Выборы Губернатора Вологодской области	Досрочные	6 июня	До 10 июля	30 июня – 30 июля	14 сентября	214–224 / 39–41 / –	6 / 4 / 4	О.А. Кувшинников	62,98	29,72
27	Выборы Губернатора Воронежской области	Очередные	5 июня	До 25 июля	15–30 июля	14 сентября	286–300 / 48–50 / –	9 / 5 / 5	А.В. Гордеев	88,81	56,21

Продолжение

28	Выборы Губернатора Ивановской области	Досрочные	5 июня	6 июня – 6 июля	5–30 июля	14 сентября	162–170 / 49–51 / –	6 / 5 / 5	П.А. Коньков	80,32	36,85
29	Выборы Губернатора Кировской области	Очередные	10 июня	12 июня – 2 июля	15–30 июля	14 сентября	224–235 / 44–46 / 5530	5 / 4 / 4	Н.Ю. Белых	69,98	36,25
30	Выборы Губернатора Курганской области	Очередные	10 июня	12 июня – 11 июля	30 июня – 30 июля	14 сентября	264–277 / 27–29 / –	4 / 4 / 4	А.Г. Кокорин	84,87	39,77
31	Выборы Губернатора Курской области (Руководителя Администрации Курской области)	Досрочные	9 июня	11 июня – 10 июля	30 июня – 30 июля	14 сентября	240–252 / 40–42 / –	8 / 5 / 5	А.Н. Михайлов	66,81	38,97
32	Выборы главы администрации Липецкой области	Досрочные	10 июня	12 июня – 11 июля	5–20 июля	14 сентября	236–247 / 30 / –	8 / 5 / 5	О.П. Королев	81,83	46,79
33	Выборы Губернатора Мурманской области	Досрочные	4 июня	До 27 июня	15–30 июля	14 сентября	38–40 / 23–25 / –	6 / 5 / 5	М.В. Ковтун	64,69	31,02
34	Выборы Губернатора Нижегородской области	Досрочные	10 июня	14–30 июня	29 июля – 1 августа	14 сентября	325–341 / 118–123 / –	12 / 7 / 7	В.П. Шанцев	86,93	54,49
35	Выборы Губернатора Новосибирской области	Досрочные	11 июня	16 июня – 1 июля	До 30 июля	14 сентября	297–311 / 53–55 / –	5 / 3 / 3	В.Ф. Городецкий	64,97	29,83
36	Выборы Губернатора Оренбургской области	Досрочные	11 июня	14 июня – 3 июля	До 4 августа	14 сентября	305–320 / 49–51 / –	9 / 5 / 5	Ю.А. Берг	80,28	44,12
37	Выборы Губернатора Орловской области	Очередные	6 июня	7 июня – 6 июля	25 июня – 30 июля	14 сентября	241–253 / 51–53 / –	9 / 5 / 5	В.В. Потомский	89,17	62,65
38	Выборы Губернатора Псковской области	Очередные	10 июня	11 июня – 30 июля	11 июня – 30 июля	14 сентября	150–157 / 44–46 / –	9 / 5 / 5	А.А. Турчак	78,36	37,90
39	Выборы Губернатора Самарской области	Досрочные	10 июня	11 июня – 20 июля	20 июля – 30 июля	14 сентября	266–279 / 49–51 / –	7 / 5 / 5	Н.И. Меркушкин	91,35	61,58
40	Выборы Губернатора Тюменской области	Досрочные	10 июня	До 4 августа	До 4 августа	14 сентября	243–255 / 62–65 / –	4 / 4 / 3	В.В. Якушев	86,56	58,34
41	Выборы Губернатора Челябинской области	Досрочные	10 июня	15 июня – 5 июля	20–30 июля	14 сентября	283–297 / 64–67 / –	4 / 4 / 4	Б.А. Дубровский	86,37	42,51
42	Выборы Губернатора Санкт-Петербурга	Досрочные	11 июня	17 июня – 16 июля	До 17 июля	14 сентября	156–163 / – / –	7 / 5 / 5	Г.С. Полтавченко	79,30	39,13
43	Выборы Губернатора Ненецкого автономного округа	Очередные	5 июня	До 4 августа	До 4 августа	14 сентября	21–23 / 3–5 / –	5 / 4 / 4	И.В. Кошин	76,70	42,87
2015 год											
44	Выборы Главы Республики Марий Эл	Очередные	11 июня	12 июня – 6 июля	24–29 июля	13 сентября	123–129 / 31–33 / –	6 / 5 / 5	Л.И. Маркелов	50,78	47,09

Продолжение

45	Выборы Президента Республики Татарстан	Очередные	11 июня	12 июня – 9 июля	19–29 июля	13 сентября	386–405 / 96–100 / –	4 / 4 / 4	Р.Н. Минниханов	94,4	84,07
46	Выборы Главы Чувашской Республики	Очередные	11 июня	24 июня – 24 июля	14–24 июля	13 сентября	287–301 / 54–56 / –	12 / 5 / 4	М.В. Игнатьев	65,54	58,56
47	Выборы Губернатора Камчатского края	Досрочные	8 июня	12 июня – 2 июля	19–29 июля	13 сентября	59–61 / 25–27 / –	6 / 4 / 4	В.И. Илюхин	75,48	31,86
48	Выборы главы администрации (губернатора) Краснодарского края	Досрочные	10 июня	13 июня – 3 июля	14–29 июля	13 сентября	791–830 / 125–131 / –	6 / 5 / 5	В.И. Кондратьев	83,64	45,97
49	Выборы Губернатора Амурской области	Досрочные	8 июня	10 июня – 10 июля	10–20 июля	13 сентября	216–226 / 41–43 / –	5 / 4 / 4	А.А. Козлов	50,64	33,53
50	Выборы Губернатора Архангельской области	Досрочные	10 июня	С 11 июня	24 июня – 29 июля	13 сентября	220–231 / 46–48 / –	7 / 5 / 5	И.А. Орлов	53,25	21,00
51	Выборы Губернатора Брянской области	Досрочные	11 июня	До 2 июля	До 29 июля	13 сентября	239–250 / 54–56 / –	5 / 3 / 3	А.В. Богомаз	79,96	57,38
52	Выборы Губернатора Иркутской области	Досрочные	5 июня	9–28 июня	14–29 июля	13 сентября	257–269 / 40–42 / –	7 / 4 / 4	Назначено повторное голосование	–	29,19
			16 сентября	–	–	27 сентября	–	2 / 2 / 2	С.Г. Левченко	56,46	37,22
53	Выборы Губернатора Калининградской области	Очередные	11 июня	14 июня – 4 июля	14–24 июля	13 сентября	65 / 30 / –	8 / 5 / 5	Н.Н. Цуканов	70,41	39,47
54	Выборы Губернатора Калужской области	Очередные	14 июня	18 июня – 8 июля	19–29 июля	13 сентября	134–140 / 24–26 / –	6 / 4 / 4	А.Д. Артамонов	71,43	36,00
55	Выборы Губернатора Кемеровской области	Очередные	10 июня	До 13 июля	До 13 июля	13 сентября	214–224 / 57–59 / 10333–11366	7 / 5 / 5	А.Г. Тулеев	96,69	92,04
56	Выборы Губернатора Костромской области	Досрочные	4 июня	5–25 июня	14–29 июля	13 сентября	159–166 / 41–43 / –	6 / 6 / 6	С.К. Ситников	65,62	35,76
57	Выборы Губернатора Ленинградской области	Досрочные	11 июня	13 июня – 3 июля	20– 29 июля	13 сентября	161–169 / 45–47 / –	9 / 5 / 5	А.Ю. Дрозденко	82,10	44,26
58	Выборы Губернатора Омской области	Досрочные	11 июня	16 июня – 6 июля	19–29 июля	13 сентября	234–245 / 30–32 / –	8 / 5 / 5	В.И. Назаров	59,99	33,79
59	Выборы Губернатора Пензенской области	Очередные	10 июня	14 июня – 19 июля	19–29 июля	13 сентября	270–283 / 42–44 / –	6 / 5 / 5	И.А. Белозерцев	86,04	62,25
60	Выборы Губернатора Ростовской области	Очередные	9 июня	С 1 июля	24–31 июля	13 сентября	257–269 / 59–61 / –	5 / 5 / 5	В.Ю. Голубев	78,21	48,47
61	Выборы Губернатора Сахалинской области	Досрочные	11 июня	17 июня – 24 июля	24–29 июля	13 сентября	36 / 32 / –	9 / 5 / 5	О.Н. Кожемяко	67,8	37,53
62	Выборы Губернатора Смоленской области	Досрочные	11 июня	11–30 июня	11–30 июня	13 сентября	221–232 / 31–33 / –	9 / 5 / 5	А.В. Островский	65,18	28,73

Продолжение

63	Выборы главы администрации Тамбовской области	Очередные	8 июня	9 июня – 4 июля	24–29 июля	13 сентября	221–232 / 44–46 / –	6 / 5 / 5	А.В. Никитин	85,47	57,77
64	Выборы Губернатора Еврейской автономной области	Очередные	9 июня	До 30 июня	19–29 июля	13 сентября	29 / 8 / –	5 / 5 / 5	А.Б. Левинталь	75,42	31,84
2016 год											
65	Выборы Главы Республики Коми	Досрочные	9 июня	9 июня – 9 июля	До 8 августа	18 сентября	195–204 / 40–42 / –	6 / 5 / 5	С.А. Гапликов	62,17	40,67
66	Выборы главы – председателя Правительства Республики Тыва	Досрочные	16 июня	16 июня – 5 июля	20 июля – 3 августа	18 сентября	135–141 / 32–34 / –	9 / 5 / 4	Ш.В. Кара-оол	90,29	90,29
67	Выборы Главы Чеченской Республики	Очередные	9 июня	20 июня – 10 июля	До 3 августа	18 сентября	184–193 / 22–24 / –	4 / 4 / 4	Р.А. Кадыров	97,94	94,8
68	Выборы Губернатора Забайкальского края	Досрочные	16 июня	До 17 июля 2016 г	18 июля – 2 августа	18 сентября	347–364 / 48–50 / –	4 / 4 / 4	Н.Н. Жданова	54,39	37,38
69	Выборы Губернатора Тверской области	Очередные	16 июня	23 июня – 13 июля	18–22 июля	18 сентября	247–259 / 56–58	5 / 3 / 3	И.М. Руденя	72,10	41,47
70	Выборы Губернатора Тульской области	Очередные	16 июня	4 июля – 3 августа	3–8 августа	18 сентября	71–74 / 32–34 / 24297–26727	6 / 4 / 4	А.Г. Дюмин	84,17	45,5
71	Выборы Губернатора Ульяновской области	Очередные	15 июня	16 июня – 6 июля	7–16 июля	18 сентября	170–178 / 38–40 / –	7 / 7 / 7	С.И. Морозов	54,33	52,29
2017 год											
72	Выборы Главы Республики Бурятия	Очередные	6 июня	До 27 июня	11–16 июля	10 сентября	216–226 / 30–32 / –	6 / 3 / 3	А.С. Цыденов	87,43	41,65
73	Выборы Главы Республики Карелия	Очередные	8 июня	13 июня – 12 июля	21–26 июля	10 сентября	88–92 / 24–26 / –	9 / 7 / 4	А.О. Парфенчиков	61,34	29,25
74	Выборы Главы Республики Марий Эл	Досрочные	8 июня	10 июня – 4 июля	21–26 июля	10 сентября	123–129 / 31–33 / –	6 / 4 / 4	А.А. Евстифеев	88,27	43,62
75	Выборы Главы Республики Мордовия	Очередные	9 июня	До 29 июня	16–26 июля	10 сентября	230–241 / 33–35 / –	5 / 5 / 5	В.Д. Волков	89,19	81,96
76	Выборы главы Удмуртской Республики	Досрочные	6 июня	10 июня – 10 июля	16–26 июля	10 сентября	263–276 / 58–60 / –	8 / 5 / 5	А.В. Бречалов	78,16	34,55
77	Выборы Губернатора Пермского края	Очередные	10 июня	10–29 июня	21–26 июля	10 сентября	234–245 / 51–53 / –	6 / 5 / 5	М.Г. Решетников	82,06	42,51
78	Выборы Губернатора Белгородской области	Очередные	9 июня	26 июня – 31 июля	26 июня – 31 июля	10 сентября	150–157 / 35–37 / –	6 / 4 / 4	Е.С. Савченко	69,29	54,69
79	Выборы Губернатора Калининградской области	Досрочные	8 июня	9–29 июня	11–21 июля	10 сентября	37–39 / 30–32 / –	5 / 4 / 4	А.А. Алиханов	81,06	39,33

Продолжение

80	Выборы Губернатора Кировской области	Досрочные	8 июня	9–29 июня	11–26 июля	10 сентября	218–228 / 43–45 / 5416–5957	6 / 4 / 4	И.В. Васильев	64,03	30,37
81	Выборы Губернатора Новгородской области	Досрочные	9 июня	15 июня – 4 июля	16–26 июля	10 сентября	131–137 / 43–45 / –	7 / 5 / 5	А.С. Никитин	67,99	28,35
82	Выборы Губернатора Рязанской области	Очередные	9 июня	14 июня – 13 июля	16–26 июля	10 сентября	218–228 / 48–50 / –	6 / 5 / 5	Н.В. Любимов	80,16	36,15
83	Выборы Губернатора Саратовской области	Очередные	9 июня	До 26 июля	17–26 июля	10 сентября	216–226 / 51–53 / –	4 / 4 / 4	В.В. Радаев	74,63	54,73
84	Выборы Губернатора Свердловской области	Очередные	6 июня	До 21 июля	16–26 июля	10 сентября	126–132 / 108–113 / –	11 / 6 / 6	Е.В. Куйвашев	62,16	37,31
85	Выборы Губернатора Томской области	Досрочные	6 июня	7–27 июня	16–26 июля	10 сентября	156–163 / 36–38 / –	5 / 4 / 4	С.А. Жвачкин	60,58	25,77
86	Выборы Губернатора Ярославской области	Очередные	6 июня	6 июня – 1 июля	2–6 июля	10 сентября	62–65 / 20–22 / –	6 / 5 / 5	Д.Ю. Миронов	79,32	33,86
87	Выборы Губернатора Севастополя	Очередные	6 июня	6 июня – 6 июля	7–16 июля	10 сентября	12–13 / – / –	10 / 5 / 5	Д.В. Овсянников	71,05	34,20
2018 год											
88	Выборы Главы Республики Саха (Якутия)	Досрочные	8 июня	До 3 июля	10–25 июля	9 сентября	263–276 / 37–39 / –	7 / 4 / 4	А.С. Николаев	71,40	50,63
89	Выборы Главы Республики Хакасия – председателя Правительства Республики Хакасия	Очередные	1 июня	6–26 июня	15–25 июля	9 сентября	126–132 / 28–30 / –	9 / 4 / 4	Назначено повторное голосование		41,88
			14 сентября	–	–	23 сентября	–	2 / 2 / 1	Повторное голосование не состоялось	–	–
			22 сентября	–	–	7 октября	–	2 / 2 / 1			
			4 октября	–	–	21 октября	–	2 / 2 / 1			
			16 октября	–	–	11 ноября	–	1 / 1 / 1	В.О. Коновалов	57,57	45,73
90	Выборы Губернатора Алтайского края	Досрочные	8 июня	До 28 июля	18–28 июля	9 сентября	534–560 / 135–141 / –	6 / 4 / 4	В.П. Томенко	53,61	37,28
91	Выборы Губернатора Красноярского края	Досрочные	7 июня	До 29 июня	15–25 июля	9 сентября	298 / 65 / –	4 / 3 / 3	А.В. Усс	60,19	28,91
92	Выборы Губернатора Приморского края	Досрочные	8 июня	25 июня – 30 июля	25 июня – 30 июля	9 сентября	142 / 33 / –	5 / 5 / 5	Назначено повторное голосование	–	30,24
			10 сентября	–	–	16 сентября	–	2 / 2 / 2	Результаты выборов признаны недействительными	–	35,43
93	Выборы Губернатора Приморского края	Повторные	16 октября	26 октября – 18 ноября	26 октября – 18 ноября	16 декабря	140 / 33 / 7282–8010	20 / 4 / 3	О.Н. Кожемяко	61,88	46,35
94	Выборы Губернатора Хабаровского края	Очередные	7 июня	14 июня – 14 июля 2018 г	14 июня – 14 июля 2018 г	9 сентября	180–189 / 26–28 / –	5 / 5 / 5	Назначено повторное голосование	–	36,09
			12 сентября	–	–	23 сентября	–	2 / 2 / 2	С.И. Фургал	69,57	47,49
95	Выборы Губернатора Владимирской области	Очередные	6 июня	10 июня – 10 июля	15–25 июля	9 сентября	128–134 / 35–37 / –	8 / 6 / 5	Назначено повторное голосование	–	32,94
			11 сентября	–	–	23 сентября	–	2 / 2 / 2	В.В. Сипягин	57,03	38,29
96	Выборы Губернатора Амурской области	Досрочные	9 июня	15 июня – 15 июля	15–25 июля	9 сентября	199–208 / 39–41 / –	4 / 4 / 4	В.А. Орлов	55,60	31,24

Продолжение

97	Выборы Губернатора Воронежской области	Досрочные	7 июня	10–30 июня	15–25 июля	9 сентября	265–278 / 48–50 / –	8 / 6 / 6	А.В. Гусев	72,52	44,83
98	Выборы Губернатора Ивановской области	Досрочные	7 июня	9 июня – 9 июля	До 9 июля	9 сентября	72–3 / 40–42 / –	5 / 5 / 5	С.С. Воскресенский	65,72	32,86
99	Выборы Губернатора Кемеровской области – Кузбасса	Досрочные	5 июня	8 июня – 3 июля	20–30 июля	9 сентября	208–218 / 57–59 / 10153–11168	10 / 6 / 6	С.Е. Цивилев	81,29	66,29
100	Выборы Губернатора Магаданской области	Очередные	5 июня	До 27 июня	10–15 июля	9 сентября	14–16 / – / –	5 / 4 / 4	С.К. Носов	81,59	39,58
101	Выборы Губернатора Московской области	Очередные	7 июня	До 27 июня	25 июня – 5 июля	9 сентября	196–205 / 98–102 / –	11 / 6 / 6	А.Ю. Воробьев	62,52	38,51
102	Выборы Губернатора Нижегородской области	Досрочные	7 июня	До 25 июня	24–27 июля	9 сентября	262–275 / 115–120 / –	6 / 5 / 5	Г.С. Никитин	67,75	40,50
103	Выборы Губернатора Новосибирской области	Досрочные	8 июня	10 июня – 24 июня	15–25 июля	9 сентября	270–283 / 51–53 / –	5 / 4 / 4	А. А. Травников	64,52	29,52
104	Выборы Губернатора Омской области	Досрочные	7 июня	9–28 июня	15–25 июля	9 сентября	214–224 / 28–30 / 7735–8508	6 / 4 / 4	А.Л. Бурков	82,56	43,59
105	Выборы Губернатора Орловской области	Досрочные	7 июня	7–26 июня	28 июня – 7 июля	9 сентября	176–184 / 49–51 / –	9 / 5 / 5	А.Е. Клычков	83,55	57,76
106	Выборы Губернатора Псковской области	Досрочные	31 мая	4 июня – 3 июля	4 июня – 3 июля	9 сентября	111–116 / 45–47 / –	9 / 5 / 5	М.Ю. Ведерников	70,68	36,89
107	Выборы Губернатора Самарской области	Досрочные	8 июня	12 июня – 21 июля	15–25 июля	9 сентября	169–177 / 45–47 / –	8 / 6 / 6	Д.И. Азаров	72,63	47,93
108	Выборы Губернатора Тюменской области	Досрочные	7 июня	До 30 июля	До 30 июля	9 сентября	236–247 / 65–68 / –	5 / 4 / 4	А.В. Моор	65,86	49,01
109	Выборы мэра Москвы	Очередные	2 июня	3 июня – 2 июля	До 3 июля	9 сентября	110–115 / – / 36081	33 / 5 / 5	С.С. Собянин	70,17	30,90
110	Выборы Губернатора Чукотского автономного округа	Очередные	4 июня	8–29 июня	20 июня – 25 июля	9 сентября	28–30 / 12–14 / –	4 / 4 / 4	Р.В. Копин	57,83	60,17
2019 год											
111	Выборы Главы Республики Алтай, председателя Правительства Республики Алтай	Очередные	4 июня	5–25 июня	14–24 июля	8 сентября	81–85 / 15–17 / –	8 / 3 / 3	О.Л. Хорохордин	58,82	49,88
112	Выборы Главы Республики Башкортостан	Очередные	30 мая	До 20 июня	До 20 июня	8 сентября	454–476 / 56–58 / –	11 / 8 / 8	Р.Ф. Хабиров	82,02	71,8
113	Выборы Главы Республики Калмыкия	Очередные	6 июня	8–28 июня	14–24 июля	8 сентября	103–108 / 20–22 / –	6 / 4 / 4	Б.С. Хасиков	82,54	55,16

Продолжение

114	Выборы Губернатора Забайкальского края	Досрочные	5 июня	До 5 июля	13 июля – 21 июля	8 сентября	349–356 / 50–52 / 4404	9 / 4 / 4	А.М. Осипов	89,61	35,07
115	Выборы Губернатора Ставропольского края	Очередные	30 мая	1 июня – 1 июля	14–24 июля	8 сентября	143–150 / 61–64 / –	6 / 5 / 5	В.В. Владимиров	79,64	66,89
116	Выборы Губернатора Астраханской области	Очередные	4 июня	5 июня – 5 июля	15–24 июля	8 сентября	121–127 / 21–23 / 7343	16 / 4 / 4	И.Ю. Бабушкин	75,63	33,52
117	Выборы Губернатора Волгоградской области	Очередные	5 июня	11 июня – 5 июля	16–24 июля	8 сентября	228–239 / 51–53 / –	8 / 5 / 4	А.И. Бочаров	76,8	41,22
118	Выборы Губернатора Вологодской области	Очередные	30 мая	4 июня – 4 июля	14–24 июля	8 сентября	144–151 / 39–41 / –	8 / 5 / 5	О.А. Кувшинников	60,79	40,52
119	Выборы Губернатора Курганской области	Очередные	4 июня	6 июня – 5 июля	6–15 июля	8 сентября	184–193 / 23–25 / 3521–3873	4 / 4 / 4	В.М. Шумков	80,86	42,61
120	Выборы Губернатора Курской области (Руководителя Администрации Курской области)	Очередные	7 июня	11 июня – 10 июля	14–24 июля	8 сентября	214–224 / 36–38 / –	5 / 5 / 5	Р.В. Старовойт	81,07	41,56
121	Выборы главы администрации Липецкой области	Очередные	6 июня	12 июня – 11 июля	14–24 июля	8 сентября	163–171 / 40–42 / –	9 / 5 / 5	И.Г. Артамонов	67,28	47,1
122	Выборы Губернатора Мурманской области	Очередные	4 июня	8–27 июня	9–24 июля	8 сентября	37–39 / 23–25 / 2954	15 / 6 / 6	А.В. Чибис	60,07	35,83
123	Выборы Губернатора Оренбургской области	Очередные	30 мая	1–19 июня	19–29 июля	8 сентября	242–254 / 41–43 / –	8 / 5 / 5	Д.В. Паслер	65,94	39,56
124	Выборы Губернатора Сахалинской области	Досрочные	6 июня	12 июня – 1 июля	До 11 июля	8 сентября	– / 30–32 / 1884–2072	8 / 5 / 5	В.И. Лимаренко	56,14	37,37
125	Выборы Губернатора Челябинской области	Очередные	30 мая	4–24 июня	25 июня – 4 июля	8 сентября	266–279 / 62–65 / 14484	14 / 5 / 5	А.Л. Текслер	69,3	45,14
126	Выборы Губернатора Санкт-Петербурга	Очередные	31 мая	1–30 июня	1–30 июня	8 сентября	155–162 / – / 76359–83994	28 / 4 / 3	А.Д. Беглов	64,43	30,07
2020 год											
127	Выборы Главы Республики Коми	Досрочные	10 июня	11 июня – 19 июля	19–29 июля	13 сентября	180–189 / 40–42 / 6614	5 / 4 / 4	В.В. Уйба	73,16	30,16
128	Выборы Президента Республики Татарстан	Очередные	11 июня	13 июня – 12 июля	19–29 июля	13 сентября	387–406 / 96–100 / –	5 / 5 / 5	Р.Н. Минниханов	83,27	78,78
129	Выборы Главы Чувашской Республики	Очередные	11 июня	24 июня – 24 июля	14–24 июля	13 сентября	263–276 / 55–57 / 4632–5095	13 / 5 / 5	О.А. Николаев	75,61	55,51
130	Выборы Губернатора Камчатского края	Досрочные	10 июня	14 июня – 4 июля	19–29 июля	13 сентября	58–60 / 25–27 / 4741–5215	16 / 5 / 5	В.В. Солодов	80,51	37,15

Продолжение

131	Выборы главы администрации (губернатора) Краснодарского края	Очередные	10 июня	17 июня – 7 июля	19–29 июля	13 сентября	776–814 / 123–129 / –	6 / 5 / 5	В.И. Кондратьев	82,97	68,63
132	Выборы Губернатора Пермского края	Досрочные	11 июня	До 5 июля	24–29 июля	13 сентября	102–107 / 50–52 / 19991–21990	8 / 4 / 4	Д.Н. Махонин	75,69	35,76
133	Выборы Губернатора Архангельской области	Очередные	10 июня	11 июня – 6 июля	24 июня – 29 июля	13 сентября	189–198 / 43–45 / –	8 / 6 / 6	А.В. Цыбульский	69,63	32,65
134	Выборы Губернатора Брянской области	Очередные	11 июня	До 6 июля	До 17 июля	13 сентября	215–225 / 51–53 / –	6 / 5 / 5	А.В. Богомаз	71,69	50,37
135	Выборы Губернатора Иркутской области	Досрочные	10 июня	11–30 июня	19–29 июля	13 сентября	252–264 / 40–42 / 9307–10237	17 / 7 / 6	И.И. Кобзев	60,79	32,63
136	Выборы Губернатора Калужской области	Очередные	11 июня	16 июня – 6 июля	19–29 июля	13 сентября	132–138 / 25–27 / –	6 / 6 / 6	В.В. Шапша	71,19	35,39
137	Выборы Губернатора Костромской области	Очередные	10 июня	11–30 июня	19–29 июля	13 сентября	114–119 / 45–47 / –	10 / 5 / 5	С.К. Ситников	64,65	31,98
138	Выборы Губернатора Ленинградской области	Очередные	10 июня	12 июня – 2 июля	20–29 июля	13 сентября	161–169 / 45–47 / –	7 / 4 / 4	А.Ю. Дрозденко	83,61	51,52
139	Выборы Губернатора Пензенской области	Очередные	10 июня	До 19 июля	19–29 июля	13 сентября	253–265 / 42–44 / –	5 / 5 / 5	И.А. Белозерцев	78,72	56,66
140	Выборы Губернатора Ростовской области	Очередные	10 июня	С 12 июня	24–31 июля	13 сентября	228–239 / 60–63 / –	6 / 5 / 5	В.Ю. Голубев	65,53	42,99
141	Выборы Губернатора Смоленской области	Очередные	11 июня	16 июня – 5 июля	До 5 июля	13 сентября	140–147 / 31–33 / –	6 / 4 / 4	А.В. Островский	56,54	29,67
142	Выборы главы администрации Тамбовской области	Очередные	11 июня	16 июня – 10 июля	12–16 июля	13 сентября	183–192 / 48–50 / –	6 / 5 / 5	А.В. Никитин	79,30	64,60
143	Выборы Губернатора Еврейской автономной области	Очередные	10 июня	До 30 июня	19–29 июля	13 сентября	27 / 7 / –	9 / 5 / 5	Р.Э. Гольдштейн	82,5	73,02
144	Выборы Губернатора Севастополя	Досрочные	10 июня	10 июня – 10 июля	11–20 июля	13 сентября	9–10 / – / –	8 / 6 / 6	М.В. Развожаев	85,72	48,28
2021 год											
145	Выборы Главы Республики Мордовия	Досрочные	15 июня	До 8 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	184–193 / 31–33 / –	5 / 4 / 4	А.А. Здунов	78,26	64,96
146	Выборы главы – председателя Правительства Республики Тыва	Досрочные	18 июня	19 июня – 9 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	134–140 / 32–34 / –	7 / 5 / 5	В.Т. Ховалыг	86,81	77,99
147	Выборы Главы Чеченской Республики	Очередные	16 июня	19 июня – 8 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	179–187 / 22–24 / –	3 / 3 / 3	Р.А. Кадыров	99,70	94,61

Продолжение

148	Выборы Губернатора Хабаровского края	Досрочные	10 июня	16 июня – 16 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	175–183 / 26–28 / –	8 / 4 / 4	М.В. Дегтярев	56,77	48,81
149	Выборы Губернатора Белгородской области	Досрочные	17 июня	19 июня – 9 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	106–111 / 32–34 / –	5 / 5 / 5	В.В. Гладков	78,79	58,61
150	Выборы Губернатора Пензенской области	Досрочные	11 июня	До 25 июля	25 июля – 4 августа	17, 18 и 19 сентября	253–265 / 42–44 / –	6 / 5 / 5	О.В. Мельниченко	72,38	57,00
151	Выборы Губернатора Тверской области	Очередные	18 июня	29 июня – 19 июля	24–28 июля	17, 18 и 19 сентября	175–183 / 51–53 / –	5 / 5 / 5	И.М. Руденя	52,33	41,76
152	Выборы Губернатора Тульской области	Очередные	17 июня	5 июля – 4 августа	4–9 августа	17, 18 и 19 сентября	71–74 / 32–34 / 23363–25699	4 / 4 / 4	А.Г. Дюмин	83,9	52,85
153	Выборы Губернатора Ульяновской области	Очередные	16 июня	До 8 июля	9–18 июля	17, 18 и 19 сентября	141–148 / 42–44 / –	8 / 4 / 4	А.Ю. Русских	83,16	45,55
2022 год											
154	Выборы Главы Республики Бурятия	Очередные	9 июня	10–30 июня	12–17 июля	11 сентября	206–216 / 28–30 / –	4 / 4 / 4	А.С. Цыденов	86,23	39,41
155	Выборы Главы Республики Карелия	Очередные	3 июня	3 июня – 2 июля	22–27 июля	9, 10 и 11 сентября	84–88 / 24–26 / –	13 / 7 / 5	А.О. Парфенчиков	69,15	27,93
156	Выборы Главы Республики Марий Эл	Очередные	10 июня	11 июня – 5 июля	22–27 июля	11 сентября	123–129 / 31–33 / 5320–5852	5 / 4 / 4	Ю.В. Зайцев	82,44	32,42
157	Выборы Главы Удмуртской Республики	Очередные	7 июня	9 июня – 9 июля	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	55–57 / 55–57 / –	8 / 6 / 4	А.В. Бречалов	64,37	39,79
158	Выборы Губернатора Владимирской области	Досрочные	9 июня	12 июня – 12 июля	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	126–132 / 34–36 / –	5 / 5 / 5	А.А. Авдеев	83,68	29,04
159	Выборы Губернатора Калининградской области	Очередные	9 июня	11 июня – 1 июля	2–22 июля	9, 10 и 11 сентября	37–39 / 30–32 / –	6 / 6 / 6	А.А. Алиханов	80,21	38,49
160	Выборы Губернатора Кировской области	Очередные	9 июня	13 июня – 3 июля	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	161–169 / 39–41 / 5126–5638	7 / 5 / 5	А.В. Соколов	71,85	33,34
161	Выборы Губернатора Новгородской области	Очередные	10 июня	16 июня – 5 июля	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	114–119 / 39–41 / –	6 / 5 / 5	А.С. Никитин	77,03	32,79
162	Выборы Губернатора Рязанской области	Очередные	10 июня	16 июня – 15 июля	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	199–208 / 49–51 / –	6 / 5 / 5	П.В. Малков	84,55	42,92
163	Выборы Губернатора Саратовской области	Очередные	10 июня	14 июня – 27 июля	18–27 июля	9, 10 и 11 сентября	191–200 / 47–49 / –	6 / 5 / 5	Р.В. Бусаргин	72,55	53,71
164	Выборы Губернатора Свердловской области	Очередные	7 июня	12 июня – 22 июля	17–27 июля	11 сентября	121–127 / 103–108 / –	6 / 5 / 5	Е.В. Куйвашев	65,78	28,47
165	Выборы Главы Тамбовской области	Досрочные	7 июня	8 июня – 2 июля	4–8 июля	9, 10 и 11 сентября	183–192 / 47–49 / –	5 / 5 / 5	М.Б. Егоров	84,95	57,87

Продолжение

166	Выборы Губернатора Томской области	Досрочные	9 июня	10–30 июня	17–27 июля	10 и 11 сентября	146–153 / 34–36 / –	4 / 4 / 4	В.В. Мазур	84,94	30,93
167	Выборы Губернатора Ярославской области	Очередные	7 июня	9–29 июня	17–27 июля	9, 10 и 11 сентября	50–52 / 19–21 / 9980–4990	7 / 5 / 5	М.Я. Евраев	82,31	26,65

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИЗБРАНИЯ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДЕПУТАТАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

№ п/п	Выборы	Вид выборов	Дата проведения выборов	Ф.И.О кандидатов, представленных Президентом РФ	Ф.И.О. избранного кандидата	Количество голосов, поданный за избранного кандидата	Явка
2013 год							
1	Избрание Президента Республики Дагестан	Досрочные	8 сентября	Р.Г. Абдулатипов М.Д. Баглиев У.А. Омарова	Р.Г. Абдулатипов	95,56% (86 из 90)	97,78% (88 из 90)
2	Избрание Главы Республики Ингушетия	Очередные	8 сентября	Ю.-Б.Б. Евкуров У.Х. Евлоев М.Б. Татриев	Ю.-Б.Б. Евкуров	78,13% (25 из 32)	84,38% (27 из 32)
2014 год							
3	Избрание Главы Кабардино-Балкарской Республики	Досрочные	9 октября	Ю.А. Коков И. Е. Марьяш А.Т. Мусуков	Ю.А. Коков	100% (70 из 70)	100% (70 из 70)
4	Избрание Главы Республики Крым	Очередные	9 октября	С.В. Аксенов Г.П. Нараев А.В. Терентьев	С.В. Аксенов	100% (75 из 75)	100% (75 из 75)
5	Избрание Губернатора Севастополя	Очередные	9 октября	С.И. Меняйло В.М. Пархоменко А.В. Терентьев	С.И. Меняйло	87,5% (21 из 24)	100% (24 из 24)
2015 год							
6	Избрание Главы Республики Северная Осетия – Алания	Очередные	13 сентября	Т.К. Агузаров Э.А. Бокоев Е.А. Князева	Т.К. Агузаров	94,29% (66 из 68)	97,14 (68 из 70)
7	Избрание Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	Очередные	13 сентября	Н.В. Комарова А.В. Савинцев М.И. Сердюк	Н.В. Комарова	73,68% (28 из 35)	92,11% (35 из 38)

¹ Подготовлено на основе официальных документов органов государственной власти субъектов РФ.

Продолжение

8	Избрание Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа	Очередные	1 октября	Д.Н. Кобылкин Д.В. Садовников А.И. Сак	Д.Н. Кобылкин	91% (21 из 22)	100% (22 из 22)
2016 год							
9	Избрание Главы Карачаево-Черкесской Республики	Очередные	18 сентября	И.А.-Г. Биджев В.П. Бородкин В.З. Битаров	В.З. Битаров	98% (49 из 50)	98% (49 из 50)
10	Избрание Главы Республики Северная Осетия – Алания	Досрочные	18 сентября	В.З. Битаров Е.А. Князева Г.Ю. Кучиев	В.З. Битаров	80% (56 из 70)	87,14% (61 из 70)
2017 год							
11	Избрание Главы Республики Адыгея	Очередные	10 сентября	М.К. Кумпилов А.П. Лобода Ш.П. Пшизов	М.К. Кумпилов	96% (48 из 50)	96% (48 из 50)
2018 год							
12	Избрание Главы Республики Дагестан	Очередные	9 сентября	В.А. Васильев К.М. Давдиев М.Г. Махмудов	В.А. Васильев	85,56% (77 из 90)	95,56% (86 из 90)
13	Избрание Главы Республики Ингушетия	Очередные	9 сентября	И.С. Богатырев Ю.-Б.Б. Евкуров У.Х. Евлоев	Ю.-Б.Б. Евкуров	81,25% (26 из 32)	93,75% (30 из 32)
14	Избрание Губернатора Ненецкого автономного округа	Досрочные	1 октября	А.Г. Ружников А.В. Смыченков А.В. Цыбульский	А.В. Цыбульский	63,16% (12 из 19)	89,47% (17 из 19)
15	Избрание Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа	Досрочные	9 сентября	Д.А. Артюхов А.Ф. Голубенко В.С. Лагутин	Д.А. Артюхов	63,64% (14 из 22)	81,82% (18 из 22)
2019 год							
16	Избрание Главы Республики Ингушетия	Досрочные	8 сентября	У.Х. Евлоев М.А. Зурабов М.-А.М. Калиматов	М.-А.М. Калиматов	84,38% (27 из 32)	96,88% (31 из 32)
17	Избрание Главы Кабардино-Балкарской Республики	Очередные	3 октября	И.Е. Кладько К.В. Коков И.П. Шаваев	К.В. Коков	100% (70 из 70)	100% (70 из 70)
18	Избрание Главы Республики Крым	Очередные	20 сентября	С.В. Аксенов С.В. Богатыренко П.В. Шперов	С.В. Аксенов	98,67% (74 из 75)	98,67% (74 из 75)

Продолжение

2020 год							
190	Избрание Губернатора Ненецкого автономного округа	Досрочные	13 сентября	Ю.В. Бездудный И.Н. Пинаев А.В. Смыченков	Ю.В. Бездудный	73,68% (14 из 19)	84,2% (16 из 19)
20	Избрание Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	Очередные	13 сентября	Н.В. Комарова А.В. Савинцев М.И. Сердюк	Н.В. Комарова	76% (29 из 38)	100% (38 из 38)
2021 год							
21	Избрание Главы Республики Дагестан	Досрочные	14 октября	С.К. Абдулхаликов К.М. Давдиев С.А. Меликов	С.А. Меликов	91,11% (82 из 87)	96,7% (87 из 90)
22	Избрание Главы Карачаево-Черкесской Республики	Очередные	19 сентября	Р.А. Акбаев О.Е. Жедяев Р.Б. Темрезов	Р.Б. Темрезов	96% (48 из 50)	100% (50 из 50)
23	Избрание Главы Республики Северная Осетия – Алания	Очередные	19 сентября	В.Т. Баликоев С.И. Меняйло М.Б. Элдзарова	С.И. Меняйло	81,43% (57 из 70)	100% (70 из 70)
2022 год							
24	Избрание Главы Республики Адыгея	Очередные	11 сентября	Е.А. Грунин М.К. Кумпилов А.П. Лобода	М.К. Кумпилов	98% (49 из 50)	98% (49 из 50)

**НАЗНАЧЕНИЕ ВРЕМЕННО ИСПОЛНЯЮЩИХ ОБЯЗАННОСТИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

Год	Причины назначений врио высших должностных лиц субъектов РФ								Итого
	Отставка			Истечение срока полномочий	Отрешение от должности в связи с утратой доверия Президента РФ	Назначение врио глав новых субъектов РФ	Признание результатов выборов недействительными	Смерть	
	По собственному желанию	Вопрос о доверии	Назначение на другую должность						
2012	–	1	1	1	–	–	–	–	3
2013	–	1	–	4	–	–	–	–	5
2014	5	14	1	5	1	2	–	–	28
2015	1	10	2	2	2	–	–	–	17
2016	3	–	–	4	1	–	–	1	9
2017	7	4	2	1	2	–	–	–	16
2018	15	–	4	–	–	–	1	–	20
2019	13	–	2	–	–	–	–	–	15
2020	7	–	2	–	1	–	–	–	10
2021	6	–	–	–	2	–	–	–	8
2022	5	–	–	–	–	4	–	–	9
2023	4	–	–	–	–	–	–	–	4
Итого:	66	30	14	17	9	6	1	1	144

¹ Подготовлено на основе указов Президента РФ и материалов официальных информационных ресурсов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросам совершенствования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)»

Статья 1

Внести в статью 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253 <...>) следующие изменения:

1) часть 5 изложить в следующей редакции:

«Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются Конституцией Российской Федерации и (или) федеральным законом.»;

2) дополнить частью 8.1 следующего содержания:

«Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации не могут устанавливаться требования к кандидату о владении государственными языками республики в составе Российской Федерации.».

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 52 (ч. I), ст. 8973 <...>) следующие изменения:

1) в статью 20:

а) в части 1 слова «или депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации» исключить;

б) дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«Количество сроков, в течение которых высшее должностное лицо субъекта РФ может замещать должность, устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.»;

в) часть 3 дополнить словами «, постоянно проживающий на территории данного субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих его выдвижению кандидатом, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих такому выдвижению.»;

в) дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«Требование о постоянном проживании на территории субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, не распространяется на кандидата, который:

1) на день голосования является:

а) сенатором Российской Федерации – представителем от данного субъекта Российской Федерации;

б) депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

избранным по одномандатному избирательному округу, образованному на территории данного субъекта Российской Федерации;

входившим в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую данному субъекту Российской Федерации, или группе субъектов Российской Федерации, в которую входит данный субъект Российской Федерации, или части территории данного субъекта Российской Федерации;

в) лицом, имеющим воинское звание высшего офицера или специальное звание высшего начальствующего состава либо соответствующий им классный чин юстиции;

г) лицом, замещающим должность федеральной государственной граждан-

ской службы и имеющим классный чин, соответствующий воинскому званию генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала;

2) в совокупности в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом:

а) проходит или проходил военную службу, службу в органах внутренних дел Российской Федерации, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, таможенных органах Российской Федерации, налоговых органах Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах прокуратуры Российской Федерации на территории данного субъекта Российской Федерации;

б) проходит или проходил дипломатическую службу и имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла;

в) являлся сенатором Российской Федерации (членом Совета Федерации) – представителем от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации;

г) замещает или замещал должности федеральной государственной гражданской службы на территории данного субъекта Российской Федерации;

д) замещает или замещал государственные должности или должности государственной гражданской службы данного субъекта Российской Федерации;

е) замещает или замещал муниципальные должности или должности муниципальной службы данного субъекта Российской Федерации.»;

2) в статью 22:

а) наименование статьи изложить в следующей редакции:

«Статья 22. Порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации гражданами Российской Федерации»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями или в порядке самовы-

движения. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.»;

в) в части 6 слова «от 5 до 10 процентов» заменить словами «от 0,5 до 2 процентов»;

г) в части 7 слова «от 5 до 10 процентов» заменить словами «от 0,5 до 2 процентов», слова «трех четвертях» заменить словами «половине»;

3) дополнить статьей 22.1 следующего содержания:

«Статья 22.1. Особенности проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в переходный период

1. Настоящей статьей устанавливаются особенности регулирования правоотношений в субъектах Российской Федерации, в которых до 1 июня 202_ года высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избиралось в соответствии со статьями 23, 24 настоящего Федерального закона.

2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

3. Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводятся в соответствии с настоящей статьей, законодательством Российской Федерации о выборах.

4. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений законодательном органе субъекта Российской Федерации. Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации также вправе вносить Президенту Российской Федерации

Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы допущены к распределению депутатских мандатов.

5. Каждая политическая партия, имеющая право в соответствии с положениями настоящей статьи вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в течение 30 дней после дня официального опубликования (обнародования) решения о назначении выборов.

5. Порядок внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается законодательством Российской Федерации о политических партиях.

6. Политическая партия вправе предложить Президенту Российской Федерации в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

6. До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права в соответствии с положениями настоящей статьи предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Порядок проведения таких консультаций определяется законодательством Российской Федерации о политических партиях.

7. Президент Российской Федерации не позднее чем за 45 дней до дня выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации из предложенных ему кандидатур представляет три из них для регистрации кандидатами на

должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

8. Порядок информирования избирателей устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

9. В случае признания выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации несостоявшимися или недействительными повторные выборы проводятся в сроки, определенные федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.»;

4) признать статью 23 утратившей силу;

5) признать статью 24 утратившей силу;

6) в статью 27:

а) изложить пункт 1 части 1 в следующей редакции:

«досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 9 части 1 статьи 28 настоящего Федерального закона;»;

б) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«В случаях досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предусмотренных пунктами 1, 2 части 1 статьи 28 настоящего Федерального закона, временное исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществляется председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, а при его отсутствии – заместителем высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, заместителем председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с установленным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации распределением обязанностей.»;

7) в статью 28:

а) изложить часть 2 в следующей редакции:

«В случаях, предусмотренных пунктами 3, 4 и 9 части 1 настоящей статьи,

решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации принимается Президентом Российской Федерации.»;

б) дополнить частью 4 следующего содержания:

«В случаях, предусмотренных пунктами 1, 2 части 1 настоящей статьи, решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации принимается высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации»;

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июня 202_ года.

2. Положения статьи 22.1 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона) применяются в переходный период в течение 10 лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

По истечению переходного периода порядок проведения выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, указанных в статье 22.1 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона), определяется федеральным законом.

3. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, избранные депутатами законодательных органов субъектов Российской Федерации до вступления в силу настоящего Федерального закона, осуществляют свои полномочия до истечения срока полномочий, установленного конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации