

Аркадий Любарев

Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика

Заметной тенденцией последних лет на российских выборах является снижение степени конкуренции. Это видно как на федеральном, так и на региональном уровне. Число партийных списков, участвующих в выборах депутатов Государственной думы, неуклонно снижается начиная с выборов 1999 г. Что касается региональных выборов, то здесь снижение конкуренции уже становится серьезной проблемой.

Как видно из Таблицы 1, средняя степень конкуренции на региональных выборах 2004–2006 гг. поддерживалась на вполне приемлемом уровне (лишь в некоторых малонаселенных регионах в выборах участвовали всего 2–4 списка). Исключением были выборы первой половины 2005 г., где преобладали малонаселенные регионы. Однако уже в 2007 г. степень конкуренции заметно снизилась. Разумеется, для декабрьских выборов такое снижение может быть связано с нежеланием некоторых политических партий отвлекаться от федеральной кампании. Но при этом конкуренция снизилась и по сравнению с декабрем 2003 г., когда партии находились в таких же условиях.

Таблица 1. Уровень конкуренции между партийными списками на региональных выборах 2003–2007 г.

Период	Число избирательных кампаний	Среднее число списков, оставшихся в избирательном бюллетене
декабрь 2003	7	6.7
март 2004	6	7.3
октябрь–декабрь 2004	11	7.6
январь–май 2005	8	6.4
октябрь–декабрь 2005	12	7.2
март 2006	8	8.1
октябрь–декабрь 2006	10	7.9
март–апрель 2007	15	6.5
декабрь 2007	9	4.9*

* Данные на 12 ноября 2007 г.

По мажоритарным округам средняя степень конкуренции пока удерживается примерно на уровне 5 кандидатов на один мандат. В то же время в некоторых регионах среднее число кандидатов на мандат оказалось ниже 4 (Республика Коми, Тюменская область, Еврейская автономная область).

Еще более ярким показателем является степень отсева кандидатов и списков кандидатов. Так, на выборах, проходивших 8 октября 2006 г., из 80 заявленных партийных списков до выборов дошел 71, т. е. отсев составлял 9 списков (11%), из них только 4 не были допущены к выборам путем отказа в регистрации или отмены регистрации. На выборах, проходивших 11 марта 2007 г., из 135 заявленных списков до выборов дошел лишь 91, т. е. отсев составил 44 списка (33%), при этом 18 не были допущены к выборам путем отказа в регистрации или отмены регистрации. На выборах, назначенных на 2 декабря 2007 г., из 64 заявленных списков зарегистрированы 44, т. е. отсев составляет 20 списков (31%).

Но дело не только в количественных показателях. Важно то, что от участия в выборах часто отстраняются популярные кандидаты и партии. Среди отстраненных кандидатов на выборах регионального парламента довольно часто оказываются депутаты этого парламента уходящего созыва, депутаты представительных органов местного самоуправления, другие лица, явно пользующиеся поддержкой избирателей. От участия в выборах за обозреваемый период отстранялось большинство ведущих партий: ЛДПР (в Ямало-Ненецком АО), «Родина» (в 10 регионах, из них в 7 на выборах 12 марта 2006 г.), СПС (в 3 регионах на выборах 11 марта 2007 г.), «Яблоко» (в 4 регионах), Российская партия пенсионеров (в 6 регионах), Аграрная партия России (в 4 регионах), «Патриоты России» (в 5 регионах). На выборах 11 марта 2007 г. в двух регионах отказ в регистрации получили списки КППРФ. Правда, в обоих случаях этой партии все же в конечном счете удалось принять участие в выборах.

В данной работе анализируется, как положения российского избирательного законодательства и их интерпретация правоприменительными органами способствуют снижению конкуренции на выборах.

Сокращение числа политических партий и отмена избирательных блоков

Принятие в декабре 2004 г. Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» привело после окончания установленного этим законом переходного пе-

риода к резкому сокращению числа зарегистрированных политических партий. Если к концу 2003 г. полную процедуру регистрации прошли 46 партий, то к середине 2007 г. их осталось всего 15.

Это привело к значительному сокращению числа партийных списков, участвующих в выборах депутатов Государственной думы, — с 23 на выборах 2003 г. до 11 на выборах 2007 г. Тем не менее следует признать, что политические партии, прекратившие существование в результате «партийной реформы 2004 г.», и раньше не играли на федеральных выборах существенной роли и, по всей видимости, не имели шансов успешно выступить на нынешних выборах.

Иная ситуация на региональных выборах. Еще в 2003 г. вступило в силу положение закона, отменившее региональные партии и запретившее непартийным общественным объединениям самостоятельно участвовать в выборах. Однако слабость региональных отделений большинства политических партий, в том числе ведущих, их оторванность от проблем конкретного региона и ориентация на обслуживание федеральных лидеров приводили к тому, что представители региональной элиты предпочитали участвовать в выборах по мажоритарной системе как независимые кандидаты, а по пропорциональной системе — под вывеской малоизвестных партий либо избирательных блоков, образованных такими партиями. Кроме того, некоторые политические партии, слабо представленные в целом по стране, имели достаточно дееспособные отделения в определенных регионах (наиболее яркий пример — партия «Свобода и народовластие», возглавлявшаяся депутатом Государственной думы от Владивостока В.И. Черепковым).

В результате некоторые слабые с федеральной точки зрения партии довольно успешно выступали на выборах в отдельных регионах. Так, на выборах в Народное собрание Республики Ингушетия второе место заняла Российская партия Мира, в Народное собрание Карачаево-Черкесской Республики прошла партия «Истинные патриоты России», в Государственный совет Республики Адыгея — Российская объединенная промышленная партия, в Законодательное собрание Приморского края — партия «Свобода и народовластие».

Еще более успешно выступали на региональных выборах избирательные блоки — пока они не были запрещены Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. Из 19 избирательных кампаний 2003–2005 гг., где участвовали блоки, в 15 их списки были допущены к распределению депутатских мандатов. Трижды (в Алтайском крае, Амурской и Сахалинской областях) избирательные блоки становились лидерами избирательной кампании, еще в пяти регионах блоки занимали вторую позицию. В состав

успешных избирательных блоков входили 15 партий, впоследствии ликвидированных судом или вынужденных прекратить свое существование в статусе партий (Объединенная российская партия «Русь», Социал-демократическая партия России, Народно-патриотическая партия России, Гражданская партия России, Российская объединенная промышленная партия, Республиканская партия России, Консервативная партия России, Российская конституционно-демократическая партия, Национально-консервативная партия России, «Евразийская партия — Союз патриотов России», партии «За Русь святую», «СЛОН», «Созидание», «Евразия» и «Союз»).

Таким образом, отмена избирательных блоков и сокращение числа политических партий несомненно сыграли роль в снижении конкуренции на региональных выборах.

Условия регистрации кандидатов и партийных списков: подписи и залог

До 2004 г. все кандидаты и все партии находились в равном положении: они должны были либо представить подписи избирателей в свою поддержку, либо внести избирательный залог. При этом допускалось одновременное представление подписей и внесение залога, который играл в данном случае страховочную роль: если подписи «браковались», кандидат или список могли быть зарегистрированы по залогу.

После выборов депутатов Государственной думы 2003 г. три партии, прошедшие в Государственную думу, были освобождены от сбора подписей и внесения залога (так называемая парламентская льгота). Получив такую существенную привилегию, они стали ужесточать правила регистрации для всех остальных.

В 2005 г. в российское избирательное законодательство были внесены три новеллы, призванные усложнить порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов для всех, кроме парламентских партий и их кандидатов. Во-первых, допустимый процент недостоверных и недействительных подписей был сокращен с 25 % от необходимого числа подписей до 5 % на федеральных и 10 % на региональных и местных выборах. Во-вторых, так же было сокращено и допустимое количество «запасных» подписей. В-третьих, была установлена жесткая альтернатива — подписи или залог: если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает.

Результатом действия этих новелл на выборах депутатов Государственной думы стал от-

каз в регистрации списков трех партий (из семи, представивших подписи): у одной доля «брака» в подписных листах составила всего 5,14%, у другой — 8,6%, у третьей — 17,3%. Отметим, что у всех четырех партий, списки которых были зарегистрированы по подписям, доля «брака» превышала 4,5%, т. е. они «прошли на грани».

Что касается региональных выборов, то ситуация сильно различается для разных субъектов РФ. Региональным законодателям предоставлены достаточно широкие возможности для регулирования порядка регистрации кандидатов и партийных списков. Выбор размера избирательного залога ограничен лишь тем, что этот размер довольно жестко привязан к «потолку» избирательного фонда — он может составлять от 10 до 15% от «потолка». Это препятствует установлению низких размеров залога, но для повышения залога до самых невероятных размеров никаких препятствий нет.

Самый высокий на сегодняшний день размер залога для партий был установлен в Санкт-Петербурге (90 млн. руб.). Высокие размеры залога установлены также в Краснодарском (30 млн. руб.), Красноярском (15 млн. руб.) и Пермском (9 млн. руб.) краях, Московской (15 млн. руб.) и Томской (9 млн. руб.) областях. Для кандидатов высокие размеры залога установлены в Республике Коми (1,5 млн. руб.), Красноярском крае (750 тыс. руб.), Липецкой (1,5 млн. руб.), Пензенской (750 тыс. руб.) и Томской (900 тыс. руб.) областях. Если же подсчитать отношение величины залога к числу избирателей, то для партий лидером остается Санкт-Петербург (24,3 руб.), за ним следуют Камчатский край (22,4 руб.), Республика Тыва (21,9 руб.) и Томская область (11,9 руб.); для кандидатов лидирует Липецкая область (45,7 руб.), за ней следуют Республика Коми (30,3 руб.), Камчатский край (25,8 руб.), Томская область (25,0 руб.), Республика Тыва (21,1 руб.) и Псковская область (13,9 руб.).

В отношении необходимого количества подписей избирателей еще в 1994 г. было установлено важное ограничение — не более 2% от числа избирателей в соответствующем избирательном округе. При этом одни регионы установили максимально возможное требование — 2%, другие в основном остановились на 1% (здесь, по-видимому, главную роль сыграл пример федерального законодателя — аналогичные требования действовали для кандидатов-одномандатников на выборах в Государственную думу и для кандидатов на должность Президента РФ в 1996 и 2000 гг.).

Играют роль и сроки, отводимые региональным законом на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и сбор подписей. Минимальный срок для этих действий, установленный федеральным законом, — 30 дней. Реальный срок зависит не только от положений регионального закона,

но зачастую также от даты публикации решения о назначении выборов, поскольку во многих законах начало срока привязано к этой дате, а окончание — ко дню голосования. В результате этот срок может сильно различаться. Так, на выборах, прошедших 11 марта 2007 г., данный срок колебался от минимума в 30 дней (Республика Коми, Мурманская и Омская области) до 50–53 дней (Вологодская, Ленинградская и Тюменская области).

Как показывает анализ, соотношение на региональных выборах кандидатов, зарегистрированных по трем основаниям (парламентская льгота, подписи, залог), в значительной степени отражает то, как региональное законодательство регулирует порядок регистрации. Так, на выборах, проходивших во второй половине 2006 — первой половине 2007 г., доля кандидатов, зарегистрированных на основании парламентской льготы, составляла более 50% в Липецкой, Омской, Псковской, Тюменской областях и Еврейской автономной области. В Липецкой и Томской областях ни один из кандидатов не был зарегистрирован на основании залога, менее 10% кандидатов были зарегистрированы по залого в Республике Коми, Республике Тыва, Чувашской Республике, Красноярском крае, Новгородской, Омской и Псковской областях. Напротив, в тех регионах, где были установлены приемлемые размеры залога, большинство кандидатов, не имеющих парламентскую льготу, регистрировались на основании залога; особенно это характерно для крупных регионов (Приморский и Ставропольский края, Самарская и Тюменская области).

Проблемы регистрации на основании собранных подписей

Как отмечалось в предыдущем разделе, ужесточение требований к доле «брака» в подписных листах с 25 до 10% и запрет одновременного представления подписей и залога привели к тому, что кандидаты и партии стали меньше рассчитывать на сбор подписей и больше ориентироваться на внесение залога. В то же время во многих регионах установлены завышенные размеры залога, и далеко не каждый кандидат и не каждая партия оказываются в состоянии вносить такие суммы. Поэтому продолжают попытки регистрироваться на основании подписей избирателей, однако растет количество отказов в регистрации по результатам проверки подписных листов.

Так, из 71 списка, участвовавшего в региональных выборах 8 октября 2006 г., 32 были зарегистрированы на основании избирательного залога и только 12 — на основании подписей избирателей. При этом двум спискам было отказа-

но в регистрации по итогам проверки подписных листов (в одном случае партия обжаловала отказ в суд, но безуспешно). Еще один список, которому было первоначально отказано в регистрации из-за недостаточного количества действительных подписей (список партии «Патриоты России» в Республике Тыва), был восстановлен судом; однако в данном случае избирательная комиссия, вынесшая решение об отказе, «сыграла в поддавки», отказавшись в суде обосновывать свое решение.

На региональных выборах 11 марта 2007 г. из 91 списка, участвовавшего в выборах, 35 были зарегистрированы на основании избирательного залога и только 14 — на основании подписей избирателей (еще один список, зарегистрированный по подписям, был отозван партией, передумавшей участвовать в выборах). При этом 10 спискам было отказано в регистрации по итогам проверки подписных листов. В этот раз ни одной партии не удалось оспорить отказ из-за «выбраковки» подписей — ни в суде, ни в ЦИК РФ. Напротив, регистрация списка партии «Патриоты России» в Ставропольском крае была отменена судом, который более строго, чем краевая избирательная комиссия, подошел к оценке подписных листов. Таким образом, из 26 списков, пытавшихся зарегистрироваться на основании подписей, успешно прошли процедуру регистрации лишь 15 (отсев — 42 %).

На выборах депутатов Законодательного собрания Красноярского края, прошедших 15 апреля 2007 г., из 6 партий, представивших подписи избирателей, первоначально был зарегистрирован список только одной. Пять партий, получивших отказ, обжаловали его, но удовлетворена была жалоба только Демократической партии России, причем за удовлетворение жалобы высказалась сама избирательная комиссия, признавшая в суде, что допустила «технические ошибки».

Анализ показывает, что основная причина «выбраковки» подписей не связана с их фальсификациями, а основана на недостатках (часто мелких и несущественных) в данных об избирателях или сборщиках. Так, на выборах депутатов Законодательного собрания Пермского края было отказано в регистрации по одномандатному округу кандидату Н.Е. Каданцеву на том основании, что 44 избирателя в графе о месте жительства не указали субъект РФ (при том, что г. Кунгур, где они проживали, является единственным населенным пунктом в России с таким названием). В других случаях признавались недействительными все подписи на листе, где не был указан код органа, выдавшего паспорт сборщику подписей, или были описки в дате его рождения.

Повсеместной стала практика привлечения к проверке подписных листов сотрудников МВД. Фактически это приводит к вмешательству в избирательный процесс со стороны органа испол-

нительной власти. При этом заключения сотрудников МВД часто основываются на ошибках в паспортных базах, однако доказать наличие таких ошибок крайне сложно в условиях ограниченного времени и большого числа данных, требующих перепроверки.

Большое число подписей признается недействительными на основании утверждений о том, что дата внесения подписи не поставлена избирателем собственноручно. Эти утверждения основываются на заключении эксперта-почерковеда (часто из тех же органов МВД). При этом обычно не принимаются во внимание свидетельства самих избирателей, поставивших свою подпись (примерами являются отказы в регистрации списка Аграрной партии России в Приморском крае и партии «Яблоко» в Санкт-Петербурге).

Отметим, что Санкт-Петербургский городской суд по жалобе партии СЕПР признал незаконной проверку подписей, проводимую сотрудниками МВД, однако Верховный суд РФ с этим не согласился и решение городского суда отменил.

В целом анализ показывает, что отказы в регистрации на основании «выбраковки» подписных листов часто получают кандидаты и партийные списки, имеющие действительную поддержку избирателей и хорошие шансы победить на выборах. Так, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе в феврале 2004 г. были «забракованы» подписи в поддержку списка Аграрной партии России, которая за два месяца до этого на выборах в Государственную думу заняла в округе второе место, получив 13% голосов. В 2007 г. на выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга отказ в регистрации по итогам проверки подписей получил список партии «Яблоко», всегда успешно выступавшей на выборах в этом городе. На выборах депутатов Законодательного собрания Пермского края в 2006 г. избиркомы «забраковали» подписи депутатов Законодательного Собрания Пермской области К.Н. Окунева и И.Г. Неустроева, а также депутата Пермской городской думы М.Б. Касимова. При этом Окуневу и Неустроеву удалось добиться регистрации через суд, и Окунев был избран депутатом, а Неустроев занял второе место, получив 29% голосов.

В то же время процедура регистрации по подписям успешно проходят кандидаты и партии, которые поддержкой избирателей не пользуются и по результатам выборов получают ничтожную долю голосов. Так, на выборах, прошедших во второй половине 2006 — первой половине 2007 г., из 30 списков, зарегистрированных по подписям, 18 (т. е. больше половины) получили меньше голосов, чем число представленных ими подписей, причем некоторые — в 4–6 раз меньше. На выборах депутатов Законодательного собрания Пермского края из 54 кандидатов, зарегистриро-

ванных по подписям, 15 получили меньше голов, чем число представленных ими подписей.

Проблемы, связанные с представлением кандидатами документов, необходимых для регистрации

Среди оснований для отказа в регистрации и исключения кандидата из партийного списка все большую роль играет отсутствие необходимых документов или отсутствие в представленных документах необходимых сведений. При этом часто эта норма толкуется расширительно, и под понятие непредставления всех необходимых документов подтягиваются самые ничтожные недостатки выявленных документов. Так, на выборах депутатов Законодательного собрания Пермского края поводом для отказа в регистрации служили, в частности, непредставление копий чистых листов паспорта либо просеченные в паспорте кандидата отметки о пересечении российско-украинской границы (что трактовалось как представление недействительного паспорта). На мартовских выборах 2007 г. в Псковской области основанием для исключения кандидатов из списка СПС служили: представление кандидатом для подтверждения сведений о среднем специальном образовании справки об окончании колледжа вместо диплома или его дубликата, не указание кандидатом в своем заявлении о согласии баллотироваться об отсутствии у него имущества, мелкие различия в наименовании должности в заявлении кандидата и в копии его трудовой книжки и т. п.

Отметим, что с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ из оснований для отказа в регистрации была правомерно исключена недостоверность сведений о кандидате. Однако анализируемая нами судебная практика показывает, что избирательные комиссии и суды по-прежнему руководствуются этим основанием, лишь формально модифицировав его в отсутствии документов, подтверждающих достоверность сведений. При этом как отсутствие документов трактуется представление недействительных документов, а недействительными они считаются только потому, что подтверждают недостоверные сведения.

В 2006 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя избирательного объединения) не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выяв-

ленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов. Но, как показывает практика мартовских выборов 2007 г., эта норма пока не работает. Избирательные комиссии не выполняют свою обязанность по информированию кандидатов и партий о выявленных недостатках в представленных ими документах, но при этом активно пользуются предоставленным им правом отказывать кандидатам в регистрации из-за выявленных недостатков. Суды же игнорируют принцип равенства всех перед законом: невыполнение прямых требований закона со стороны избирательных комиссий они учитывают в меньшей степени, чем мелкие недостатки со стороны кандидатов, не в полной мере (часто в силу недостаточного понимания) выполняющих требования закона.

Отказ в регистрации или аннулирование регистрации списка в связи с выбытием кандидатов

До 2005 г. закон предусматривал отказ в регистрации списка кандидатов либо аннулирование его регистрации из-за выбытия из него более 25 % кандидатов. Этими нормами в 2004–2005 гг. воспользовались в ряде регионов для того, чтобы не допустить на выборы достаточно популярные партии и блоки. Во Владимирской области отказ в регистрации на этом основании получил список партии «Родина», в Ямало-Ненецком автономном округе — списки ЛДПР и избирательного блока «Наш Ямал — в защиту прав и гарантий северян». В Брянской области была аннулирована регистрация возглавляемого депутатом Государственной думы С.Ю. Глазьевым списка избирательного блока «За достойную жизнь», в Магаданской области — избирательного блока «Наша Родина — Колыма», в Свердловской области — Российской партии пенсионеров.

В ряде случаев было доказано, что выбытие кандидатов происходило из-за давления, которое на них оказывали представители власти. Таким образом, «выбивание» из списка кандидатов с целью аннулирования регистрации списка превратилось в элемент административной избирательной технологии.

В 2005 г. в избирательное законодательство было внесено изменение, увеличившее с 25 до 50 % долю выбывших кандидатов, при которой аннулируется список. Однако эта новелла лишь затруднила, но не исключила возможность использования указанной технологии. Кроме того, законодатели отказались признать давление на кандидата обстоятельством, вынуждающим его снять свою кандидатуру. В то же время расширилась практика исключения кандидата из списка

из-за недостатков в представленных им документах (см. предыдущий раздел), и это тоже способствует отстранению партий от выборов. Так, на выборах 11 марта 2007 г. отказ в регистрации в Тюменской области получил список КППФ после того, как из него на основании незначительных недостатков в представленных документах были исключены 10 кандидатов из 15.

Одновременно в 2005 г. в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов добавлено «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом». Эксперты сразу предупредили, что данная норма приведет к новому развитию технологии «выбивания кандидатов из списка». Этот прогноз, к сожалению, сбылся на региональных выборах, прошедших 11 марта 2007 г.

Законы Республики Дагестан, Вологодской и Псковской областей предусматривали обязательное разбиение партийных списков на региональные группы. При этом в Вологодской и Псковской областях региональные группы должны были соответствовать одномандатным округам, и количество этих групп должно было быть равно числу округов (17 и 22 соответственно). В Республике Дагестан региональные группы должны были соответствовать муниципальным образованиям (а в г. Махачкале — административным районам города), и количество групп должно было быть равно количеству соответствующих территорий (53).

В сочетании с цитированной выше нормой федерального закона это означало, что выбытие даже одной региональной группы становится основанием для отказа в регистрации списка.

На выборах 11 марта 2007 г. по этому основанию было отказано в регистрации спискам СПС во всех трех регионах, а в Республике Дагестан также было отказано в регистрации списку КППФ.

Списку СПС в Вологодской области было отказано в регистрации в связи с выбытием из списка на основании личных заявлений трех кандидатов, входивших в Никольскую группу, в результате чего число групп в списке составило 16 вместо требуемых законом 17.

Списку СПС в Псковской области было отказано в регистрации в связи с выбытием из него трех кандидатов, входивших в Печорскую группу, и двух кандидатов, входивших в Опочковскую группу, в результате чего число групп в списке составило 20 вместо требуемых законом 22. Все пять кандидатов выбыли из списка на основании решения областной избирательной комиссии, в основном в связи с непредставлением документов, подтверждающих сведения, указанные в заявлении о согласии баллотироваться (фактически речь шла о представлении справки вместо дубликата диплома и о представлении копии не всех страниц трудовой

книжки), а двое — еще и на том основании, что они якобы являются членами партии СЕПР. Областной суд признал незаконным исключение трех из них, но при этом решил, что один из этих трех кандидатов должен быть исключен из списка «по вновь возникшим обстоятельствам» (личное заявление), и в результате список СПС не был допущен к участию в выборах.

Списку СПС в Республике Дагестан было отказано в регистрации в связи с выбытием из него четырех кандидатов, входивших в Хасавюртовскую группу, в результате чего число групп в списке составило 52 вместо требуемых законом 53. При этом один из выбывших кандидатов впоследствии пытался отозвать свое заявление о выходе из списка, сообщив, что написал его в результате давления и шантажа со стороны должностных лиц.

Списку КППФ в Республике Дагестан было отказано в регистрации в связи с выбытием из него двух кандидатов, входивших в Акушинскую группу, и трех кандидатов, входивших в Рутульскую группу, в результате чего число групп в списке составило 51 вместо требуемых законом 53. Решением Президиума Верховного суда Республики Дагестан один из кандидатов, входивших в Рутульскую группу, был восстановлен в списке, поскольку его утверждение о вынужденной подаче им заявления не было опровергнуто материалами дела. На следующий день Верховный суд Республики Дагестан восстановил в списке одного кандидата, входившего в Акушинскую группу. После этого список КППФ был восстановлен, так как количество групп в нем вернулось к исходному числу 53.

Между тем нормы региональных законов, позволяющие отказывать в регистрации списка из-за выбытия из него небольшого числа кандидатов, не соответствуют не только демократическим стандартам, но и правовой позиции Конституционного суда РФ, выраженной им в Постановлении от 25 апреля 2000 г. № 7-П, поскольку устанавливают ответственность, не соразмерную деянию, и приводят к неправомерному ограничению прав и свобод граждан.

Проблемы, связанные с соблюдением порядка выдвижения кандидатов политическими партиями

Одним из оснований для отказа в регистрации кандидата или списка кандидатов является несоблюдение требований к их выдвижению, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях». А поскольку в этом законе сказано, что выдвижение должно осуществляться в соответствии с уставом партии, то это положение тол-

куется как возможность отказа в регистрации за нарушение партией положений своего устава.

Контроль за соблюдением партиями Федерального закона «О политических партиях» и собственных уставов возложен на Росрегистрацию. В результате от позиции этого ведомства, входящего в систему исполнительной власти, стало зависеть не только количество партий, которые имеют право участвовать в выборах, но и участие этих партий в каждых конкретных выборах.

Как показала практика, позиции Росрегистрации и ЦИК РФ не всегда совпадают (ЦИК РФ обычно относится к партиям либеральнее). В результате в ряде случаев отказы в регистрации партийных списков на региональных выборах, мотивированные несоблюдением требований к их выдвижению (а также отказы в заверении списков на этих же основаниях), были отменены ЦИК РФ или судом.

Так, на выборах депутатов областной думы Законодательного собрания Свердловской области в 2006 г. областная избирательная комиссия отказала в регистрации списку Российской партии жизни, поскольку Росрегистрация сочла областную конференцию партии, на которой был выдвинут список, нелегитимной из-за того, что, по ее мнению, ранее неправильно было оформлено решение о создании в областной организации местных отделений. Решение оспаривалось в суде: областная суд поддержал решение избиркома, но Верховный суд РФ это решение отменил, признав, что выдвижение списка соответствовало требованиям закона.

На выборах депутатов Законодательного собрания Пермского края в 2006 г. временная избирательная комиссия отказалась заверить список, выдвинутый партией «Народная воля», сочтя, что выдвижение списка на собрании регионального отделения происходило с грубыми нарушениями. При этом ряд претензий касался несоблюдения требований, не содержащихся ни в законе, ни в уставе партии. ЦИК РФ отменил это решение, отметив, что избирком не вправе проверять соблюдение партией устава, а официального заключения Росрегистрации не было. Однако из-за потери времени партия не успела подать документы на регистрацию.

На выборах депутатов Самарской губернской думы в 2007 г. областная избирательная комиссия отказала в регистрации списку СПС, сочтя незаконным исключение из него нескольких кандидатов до подачи списка на заверение. Это решение было отменено ЦИК РФ, которая пришла к выводу, что действия партии соответствовали закону.

Однако в других случаях претензии к порядку выдвижения партийного списка становились основанием для его отстранения от участия в выборах (а также отстранения кандидатов, выдвинутых партией по одномандатным округам).

Так, на выборах депутатов Законодательного собрания Республики Карелия в 2006 г. была отменена регистрация списка партии «Яблоко» на том основании, что в выдвижении делегатов на республиканскую конференцию участвовало менее половины членов регионального отделения партии, хотя законодательство соответствующего требования не содержит. На выборах депутатов Московской областной думы в 2007 г. не был зарегистрирован список партии «Зеленые» на том основании, что при выдвижении в качестве кандидатов лиц, не являвшихся членами партии, не соблюдался особый порядок их выдвижения. На выборах депутатов Законодательного собрания Красноярского края 2007 г. одним из оснований для отказа в регистрации списка Партии Возрождения России стало заключение Росрегистрации о нелегитимности съезда партии, выдвинувшего список.

Отмена регистрации как санкция за нарушение закона

Избирательное законодательство предусматривает возможность отмены регистрации кандидата или партийного списка в качестве санкции за нарушение закона этим кандидатом или руководителями партии. Основаниями для такой санкции являются в основном серьезные нарушения: экстремистская деятельность, злоупотребление должностным положением, использование значительных средств помимо избирательного фонда, подкуп избирателей.

Однако правоприменительные органы зачастую практикуют расширительное толкование этих оснований, и в результате санкции применяются даже в случае незначительных нарушений или действий, которые лишь с большой натяжкой можно признать нарушениями.

Так, одним из оснований отмены регистрации списка Народной партии РФ на выборах депутатов Калининградской областной думы в 2006 г. стало обвинение ее в возбуждении социальной ненависти и вражды «по отношению к отдельной социальной группе по профессиональному признаку» — речь шла об агитационном материале, рассказывавшем о злоупотреблениях, совершаемых сотрудниками милиции.

Отмена регистрации В.В. Мельникова на выборах мэра Норильска в 2003 г. была мотивирована использованием кандидатом денежных средств помимо избирательного фонда, в качестве которого квалифицировалось изготовление им листовок по расценкам, которые суд достаточно произвольно счел заниженными.

Одним из оснований отмены регистрации В.И. Плотникова на выборах мэра Перми в 2006 г. стало обвинение в подкупе избирателей, в качестве

ве которого квалифицировалось данное в одном из интервью обещание в случае избрания сразу же сделать бесплатный проезд для пенсионеров. А на выборах депутатов Государственного совета Республики Коми в 2007 г. регистрация кандидата А.Г. Рогова была отменена за то, что он по просьбе одного молодого человека дал ему 500 руб. на лечение его матери.

Особенно циничными на фоне многочисленных случаев злоупотребления на выборах должностным положением высшими чиновниками выглядят примеры отмены регистрации кандидатов и партийных списков, где в качестве основания используются обвинения в «использовании преимуществ должностного положения» рядовыми депутатами. Так, на выборах мэра Владивостока в 2004 г. была отменена регистрация депутата Государственной думы В.И. Черепкова за то, что он использовал якобы в целях своей предвыборной агитации бланки депутата Государственной думы (на самом деле они использовались для жалоб на нарушения закона в прокуратуру и ЦИК РФ) и общественную приемную депутата (обвинение основано лишь на том, что в данных жалобах это помещение указывалось в качестве обратного адреса). Одним из оснований для отмены регистрации списка партии «Родина» на выборах депутатов Московской городской думы в 2005 г. и списка Народной партии РФ на выборах депутатов Калининградской областной думы в 2006 г. стало указание на агитационных материалах рабочих депутатских телефонов — в качестве контактных. Отметим, что с 2005 г. злоупотребление должностным положением в качестве основания для отмены регистрации распространяется не только на лиц, занимающих государственные должности, но и на «членов органов управления организаций независимо от формы собственности».

В 2005 г. к основаниям для отмены регистрации кандидатов было добавлено нарушение довольно запутанного и плохо исполняемого законодательства об интеллектуальной собственности. И данное основание уже не раз использовалось для устранения неугодных кандидатов. Так, на выборах депутатов Законодательного собрания Приморского края в 2006 г. была отменена регистрация Н.В. Марковцева за то, что в его агитационных материалах были воспроизведены без согласия обладателей авторских прав некоторые известные плакаты времен Гражданской и Великой Отечественной войн. А на выборах главы г. Щелково Московской области в 2006 г. одним из оснований отмены регистрации кандидата И.С. Коровина стало то, что в своих агитационных материалах он был изображен на фоне некоторых архитектурных сооружений, чем якобы нарушил авторские права их создателей.

Заключение

Нарушение принципов свободной конкуренции стало в последние годы главным недостатком российских выборов. Это нарушение выражается в первую очередь в том, что органы власти и подконтрольные им избирательные комиссии и суды, злоупотребляя процедурами отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов и списков кандидатов, часто проводят селекцию кандидатов и партий, не допуская к выборам тех из них, кто имеет хорошие шансы на победу.

По нашему мнению, к вопросам регистрации кандидатов и партийных списков необходимо подходить исходя из конституционных принципов, определяющих выборы как высшее непосредственное выражение власти народа и закрепляющих право граждан быть избранными в органы власти. Закон может (и в соответствующих обстоятельствах должен) устанавливать определенные требования к гражданам, которые хотя бы баллотироваться на выборах. Однако эти требования должны быть направлены исключительно на то, чтобы отсеять несерьезных кандидатов, которые заведомо не имеют и не смогут получить поддержки значительной части избирателей. Именно с этой целью установлены три альтернативных основания для регистрации: подписи избирателей, избирательный залог, выдвижение парламентской партией.

Главный смысл проверки подписных листов состоит в том, чтобы убедиться, что кандидат действительно получил поддержку определенного числа избирателей. Данные об избирателях и сборниках подписей важны не сами по себе, а лишь для обеспечения возможности проверки. Поэтому не выдерживает никакой критики признание подписи недействительной из-за таких описок и неполных данных, которые не препятствуют однозначной идентификации избирателя (например, по такому основанию, как отсутствие указания в адресе субъекта РФ в тех случаях, когда нет никаких сомнений относительно этого субъекта РФ).

И тем более неприемлем отказ в регистрации из-за недостатков в документах, не имеющих отношения к основаниям для регистрации. Особенно неадекватными выглядят придирки к документам об образовании кандидата — при том, что никаких образовательных цензов в российском избирательном законодательстве нет и быть не может, а сведения об образовании кандидата даже не включаются в избирательный бюллетень.

В конце 2006 г. был сделан правильный шаг для преодоления таких конфликтов: избирательным комиссиям вменено в обязанность информировать кандидата или партию о недостатках в их документах. Однако при этом установлены неудачные сроки: кандидату или партии дается лишь два дня для исправления отмеченных недостатков. Хотя

такие конфликты чаще всего связаны с документами, представляемыми при выдвижении кандидатов, которые лежат в комиссии иногда по месяцу. Правильнее обязать комиссию сразу же проверить документы и сообщить кандидату об их недостатках не позднее чем на четвертый день со дня представления документов. А для того, чтобы данное требование исполнялось на деле, необходимо, чтобы несоблюдение его было основанием для отмены решения комиссии об отказе в регистрации.

Что касается отказа в регистрации или отмены регистрации в качестве санкций за нарушение закона, то, по нашему мнению, такие санкции допустимо применять лишь за нарушение самого избирательного законодательства. Мы же видим, что избирательные комиссии и суды лишают граждан возможности реализовать свое конституционное право за любые прегрешения (и серьезные, и совсем пустяковые): пропуск срока обмена паспорта, фактическое проживание не по месту постоянной регистрации, манипуляции с документами об образовании — и даже за то, что соответствующие ведомства не урегулировали вопрос об оформлении пересечения российско-украинской границы. Недопустимо карать отменой регистрации и за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности.

Между тем еще в 2002 г. Конституционный суд РФ отметил, что «отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации». По нашему мнению, это правило должно относиться и к случаям отказа в регистрации, когда такой отказ выступает в качестве санкции за то или иное нарушение закона. Данный принцип нужно четко ввести в избирательное законодательство и контролировать в правоприменительной практике.

Кроме того, в определении Кассационной коллегии Верховного суда РФ от 6 марта 2000 г. отмечалось, что «согласно общему правилу, какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность, либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступления от этого правила допускаются лишь в случаях, специально установленных законом)... Без наличия вины кандидата... права избирателей... не могут быть защищены за счет необоснованного ограничения права и возможности кандидата быть избранным»¹. Однако вопрос о наличии вины кан-

дидата в допущенных им нарушениях (например, в том, что в его паспорте стоит украинский штамп) судами обычно даже не ставится.

Что касается участия в выборах политических партий и их региональных отделений, то следует отметить, что на этом пути выставлены два барьера — приобретение партией официального статуса (что в основном связано с ее численностью) и поддержка выдвижения в виде подписей или залога (кроме парламентских партий). Между тем наличие одновременно двух барьеров фактически никак не обосновано и от одного из них необходимо избавиться. И хотя барьер, связанный с численностью партии, по нашему мнению, в меньшей степени отвечает демократическим стандартам, в нынешних условиях легче, по-видимому, отказаться от второго барьера. Такие предложения — освободить от сбора подписей и внесения залога все политические партии (которых осталось всего 15) — уже звучали и их следует поддержать.

По сути же возведен еще и третий барьер — признание Росрегистрацией «легитимности» съезда, конференции или собрания, на которых были выдвинуты списки. Как показывает практика, здесь придирки также бывают совершенно несоизмерными, а часто и не основанными на положениях закона. А главное — никакой правовой логике не отвечает подход, при котором действия Росрегистрации, избиркомов и судов мотивируются защитой прав рядовых членов партии, а эта защита приводит к лишению этой партии права участвовать в выборах. Вряд ли члены партии нуждаются в такой «защите», которая сродни лечению головной боли при помощи гильотины.

Одним из серьезных препонов для реализации пассивного избирательного права в последнее время становится завышенный размер избирательного залога. Этому способствует привязка размера залога к «потолку» избирательного фонда. Необходимо отказаться от такой привязки и одновременно установить федеральным законом для размера залога верхний предел, который лучше всего связать с числом избирателей в округе.

В целом необходимо подвергнуть коренной ревизии все нормы избирательного законодательства, касающиеся регистрации кандидатов и партийных списков. В противном случае выборы будут лишены реальной конкурентности и превратятся в чистую декорацию.

¹ См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного суда. М., 2001. Т. 2. С. 583–589.