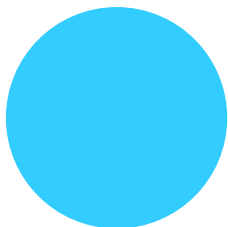


Общественный проект

по созданию

Избирательного кодекса Российской Федерации



Выдвижение и регистрация кандидатов и партийных списков

Любарев А. Е.



Москва
2010

Благодарим участников проекта за профессионализм и неоценимый вклад в создание Избирательного кодекса Российской Федерации.

Руководитель проекта: Аркадий Любарев

Ответственный секретарь: Григорий Мельконьянц

Материалы проекта в интернете по адресу: www.golos.org

Обсуждение Кодекса в интернете по адресу: www.club.golos.org

Электронная почта: code@golos.org

Адрес: 109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а.

Телефон/факс: (495) 234-59-39

© Ассоциация «ГОЛОС», 2010

© Аркадий Любарев, 2010

По нашему мнению, вся глава о выдвижении и регистрации кандидатов нуждается в кардинальной переработке. В ее основу должен быть положен принцип защиты пассивного избирательного права граждан, и все процедуры следует регламентировать именно исходя из этого принципа. Пока же наоборот – процедуры, созданные ради удобства работы избирательных комиссий, определяют возможности реализации гражданами их избирательных прав.

1. Участие политических партий и общественных объединений в выборах и референдуме

Как и в действующем законодательстве, в проекте Избирательного кодекса предусмотрено, что коллективными участниками федеральных и региональных выборов могут быть только политические партии.

В то же время в проекте заложена возможность существования не только федеральных, но и межрегиональных политических партий. При этом межрегиональным политическим партиям предоставлено право выдвигать кандидатов и списки кандидатов на региональных и муниципальных выборах, а также выдвигать кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы.

Требования к федеральным и межрегиональным политическим партиям будут изложены в проекте нового Федерального закона «О политических партиях», который предполагается подготовить параллельно с проектом Избирательного кодекса.

На муниципальных выборах сохраняется существовавшее до 2009 года положение, согласно которому общественные объединения, предусмотревшие в своих уставах возможность участия в выборах, имеют право выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов.

По сравнению в действующим законодательством в проекте существенно изменено понятие «избирательное объединение». В Кодексе этим термином обозначается не любое объединение, имеющее право выдвигать кандидатов и списки кандидатов, а только такое, которое выдвинуло на данных выборах кандидата, кандидатов или список кандидатов.

Восстанавливается право любых зарегистрированных общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки (причем независимо от уровня выборов и уровня регистрации объединения). Кроме того, общественные объединения, зарегистрированные в качестве организации–наблюдателя в соответствующей избирательной комиссии, получают право осуществлять долгосрочное наблюдение.

2. Блокирование партий

Автор, как и большинство участников обсуждения проекта, выступает за восстановление возможности блокирования партий на выборах, проводимых по пропорциональной системе. Институт избирательных блоков имел существенные недостатки, но в то же время он позволял партиям, близким по своим программам, более успешно выступать на выборах и в конечном счете

способствовал естественному укрупнению партий. Отмена этого института снизила уровень политической конкуренции.

Однако возникает вопрос: нужно ли восстанавливать институт избирательных блоков, или лучше предоставить партиям для блокирования другую возможность – в виде соединения списков, известного из мировой практики (и, кстати, использовавшегося на выборах в Учредительное собрание в 1917 году)?

Суть соединения списков в следующем. Каждая партия выходит на выборы самостоятельно, со своим названием, со своим списком. Но в ходе кампании некоторые партии, которые опасаются, что не смогут преодолеть заградительный барьер, могут заключить между собой соглашение.

Здесь необходимо сделать одно важное уточнение. Институт соединения списков, по крайней мере в том виде, в каком он заложен в проект Избирательного кодекса, не предполагает, что партии могут заключать соглашения о соединении списков после дня голосования. Такой вариант был отвергнут как порождающий коррупцию.

Предусмотренный в проекте Кодекса период для оформления соглашения о соединении списков – между окончанием регистрации списков и утверждением текста избирательного бюллетеня. Но понятно, что принципиальное решение может быть принято и раньше. Информация о том, что списки соединяются, должна помещаться в избирательный бюллетень, чтобы избиратели об этом знали, делая свой выбор.

Если по итогам голосования хотя бы одна из партий, вошедших в соглашение, преодолевает заградительный барьер, соединения списков не происходит. Если же ни одна из партий барьера не преодолевает, но он преодолевается при суммировании их голосов, то в этом случае к распределению мандатов допускается соединенный список этих партий.

Данную процедуру можно несколько модифицировать. Она вполне годится для случае блокирования двух партий. Но если блокируется большее число партий, то можно предусмотреть следующее. Если одна или несколько блокирующихся партий преодолевают барьер, но при этом не менее двух блокирующихся партий его не преодолевают порознь, а преодолевают вместе, соединенный список формируется из списков этих оставшихся партий.

Как формируется соединенный список? Можно было бы записать в Кодексе, как это предполагали некоторые участники обсуждения, что партии сами договариваются об алгоритме формирования соединенного списка. Однако такой вариант имеет серьезный недостаток. Алгоритм должен быть однозначным, чтобы не было соблазна после подведения итогов голосования торговать мандатами. Следовательно, избирком должен проверять предложенный партиями алгоритм на однозначность. В этом случае возможны ссоры и конфликты, а время на их улаживание крайне ограничено.

В связи с этим целесообразно закрепить алгоритм соединения списков в Кодексе. Он, безусловно, должен быть разным для трех вариантов списков – простых закрытых; закрытых, разбитых на территориальные группы; открытых.

Однако для открытых списков и территориальных групп ничего специально придумывать не надо: все уже заложено в механизмах распределения мандатов.

Так, в случае списка, разбитого на территориальные группы, каждая территориальная группа соединяющихся списков становится территориальной группой соединенного списка, и мандаты распределяются между этими группами по общему алгоритму – в зависимости от числа голосов, поданных за эти группы. В случае открытых списков мандаты распределяются в зависимости от числа голосов, полученных кандидатами, включенными в соединяющиеся списки.

Остается только создать алгоритм для соединения простых закрытых списков и соединения центральных частей списков, разбитых на группы. Наиболее простой вариант: сначала в соединенном списке размещаются кандидаты, занимавшие первые места в соединяющихся списках, в порядке убывания числа голосов, поданных за эти списки; затем в том же порядке размещаются кандидаты, занимавшие вторые места в указанных списках; и так далее. Разумеется, можно попытаться распределять места в соединенном списке пропорционально полученным голосам, но это сложно и, на взгляд автора, нецелесообразно. Для выборов в Государственную Думу центральные части списков будут небольшими, и при соединении двух–трех списков практически всегда мандаты получат все кандидаты из центральных частей. Для региональных выборов число мандатов, полученных соединенным списком, будет невелико (1–3), и в этом случае все равно пропорционально распределить их не удастся.

Таким образом, институт соединения списков позволяет партиям, которые порознь не преодолевают заградительный барьер, но которые способны договариваться между собой, быть представленными в парламенте в виде блока. При этом каждая партия самостоятельно выдвигает свой список и каждая партия участвует в выборах под своим именем. В то же время в избирательном бюллетене должно быть указано, какие партии заключили между собой соглашение, так что избиратель знает об этом и принимает свое решение в учетом данного обстоятельства. А сам соединенный список формируется с учетом итогов голосования за эти партии.

В чем здесь преимущества перед существовавшим в 1993–2005 годах институтом избирательных блоков? Здесь надо отметить, что блоки в те годы имели возможность выбирать практически любые наименования, по сути скрывая от избирателей, какие партии эти блоки образовали. Однако этот недостаток можно легко преодолеть и не отменяя самого института.

Важнее то, что избирательный блок – это эфемерное образование, которое тем не менее по своему статусу было приравнено к политической партии. У него нет устава, региональных отделений, может не быть даже руководящих органов. Блоки обычно образовывались спешно, и раздел мест в списке был по сути результатом торга.

В отношении предложенного автором института соединения списков высказывался ряд критических замечаний. Один из доводов оппонентов заключался в том, что это технически сложная конструкция, которая не будет понятна избирателям или будет иметь непредсказуемые последствия. Однако, по мнению автора, особых сложностей нормативного или технического плана тут

нет. Что касается понятности и предсказуемости, то автор полагает, что предложенная конструкция будет не менее понятна и не более непредсказуема, чем вообще распределение мандатов между территориальными группами или между кандидатами в открытых списках.

Серьезнее критика того момента, что избиратели своими голосами могут помочь пройти в парламент не только выбранной ими партии, но и какой-то другой. Здесь требуется более подробное объяснение.

На самом деле люди голосуют за свою партию и получают благодаря своему голосованию именно эту партию в парламенте. Что касается помощи другой партии, о которой шла речь выше, то другая партия тоже проходит в парламент, но в первую очередь благодаря голосам своих избирателей, и лишь во вторую очередь благодаря голосам избирателей партии-компаньона. Вот наглядный пример: барьер 4%, партия А получила 3,1%, партия Б – 1,1%. Без голосов избирателей партии А и голосов избирателей партии Б ни та, ни другая не получили бы мандатов. Вот в этом и заключается помощь. Но, как отмечалось выше, избиратель заранее знает об этом и потому может не проголосовать за свою партию, если она заключила беспринципную сделку.

Как распределяются мандаты в этом случае? Это зависит от многих факторов. Скажем, на выборах в Государственную Думу 4,2% голосов дадут 9–10 мандатов. Если центральная часть списка будет, как предлагается в проекте, ограничена 5 кандидатами, то они получат либо по 5 мандатов, либо 5 и 4. Не совсем справедливо с точки зрения избирателя партии А? Ну, как сказать: ведь без блокирования с партией Б партия А вообще не получила бы ничего. Впрочем, как отмечалось выше, методику можно усложнить, и тогда соотношение мандатов будет 7:3 или 7:2.

А теперь давайте сравним этот вариант с вариантом избирательного блока. Правда, здесь надо четко осознавать, из каких представлений, из какой модели мы исходим. Автор исходит из представления, что у каждой партии есть свой «ядерный» электорат, но в ходе избирательной кампании партия может приобрести дополнительные голоса колеблющихся, не определившихся избирателей.

Что в такой модели означает избирательный блок? Избирателям партии А предлагают голосовать за список, в котором есть также кандидаты от партии Б; избирателям партии Б предлагают голосовать за список, в котором есть также кандидаты от партии А. Тем самым избиратели партии А, которые отрицательно относятся к партии Б, и избиратели партии Б, которые отрицательно относятся к партии А, ставятся в затруднительное положение. А такие избиратели наверняка есть даже в близких партиях. В отличие от ситуации с блоком, при соединении списков избиратели голосуют за свою партию.

Как распределяются проходные места в списке блока? Они распределяются исключительно на основе кулуарных договоренностей. В лучшем случае учитываются результаты соцопросов. Поэтому весьма вероятен вариант, когда менее популярная партия получит большее число проходных мест. Поэтому упрек в «ущемлении волеизъявления избирателей» относится больше к избирательным блокам, чем к соединению списков.

В связи с изложенным полагаю, что институт соединения списков является и более демократичным, и более технологичным, чем институт избирательных блоков.

3. Способы выдвижения и условия регистрации

Проект предусматривает сохранение двух способов выдвижения: самовыдвижение и выдвижение избирательными объединениями.

В проекте восстанавливается избирательный залог для всех выборов, где он ранее был (т.е. на президентских выборах он, как и ранее, не предусмотрен), а для президентских выборов предусматривается новое условие регистрации – сбор подписей депутатов всех уровней. Таким образом, всего предусмотрено четыре варианта регистрации:

- на основании подписей избирателей;
- на основании подписей депутатов;
- на основании избирательного залога;
- заявительный порядок.

Для кандидатов и партий, на которых не распространяется заявительный порядок регистрации, всегда есть как минимум два альтернативных варианта регистрации. В большинстве случаев это залог и подписи избирателей, на выборах Президента РФ – подписи избирателей и подписи депутатов. На губернаторских выборах (если они будут предусмотрены) региональный законодатель также может вводить регистрацию по подписям депутатов в качестве третьего варианта.

В отличие от ранее действовавших правил, приоритетной является регистрация по залогу: если внесены и подписи, и залог, и залог внесен правильно, подписи не проверяются. Это связано с большой трудоемкостью проверки подписей.

4. О заявительном порядке регистрации

Учитывая, что политических партий сегодня осталось всего 7 и все они прошли жесткий фильтр, включая проверку численности, казалось бы, можно сделать заявительной регистрацией любых кандидатов и списков, выдвинутых партиями. Однако мы предполагаем существенную либерализацию партийного законодательства, результатом которой могут стать значительный рост числа политических партий и постоянное появление новых партий, ранее в выборах не участвовавших. И если мы отказываемся от жестких требований при их регистрации, мы должны к этим новым партиям предъявлять определенные требования при регистрации их списков. Было бы также разумно предъявлять аналогичные требования и к партиям, которые на предыдущих выборах не получили существенной поддержки избирателей.

Аргументом в пользу заявительного порядка регистрации списков партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, является то, что данные объединения уже доказали свою серьезность (а цель любых фильтров типа подписей и залога – отсеечение несерьезных претендентов). Дополнительный

аргумент – то, что среди партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, есть те, что уже проявили свою оппозиционность, и к ним избирательные комиссии могут быть наиболее пристрастны. Главный аргумент против такого варианта – создание для участников выборов неравных условий, что препятствует обновлению депутатского корпуса.

Автор полагает, что заявительный порядок регистрации для списков кандидатов избирательных объединений, успешно выступивших на предыдущих выборах, допустим, но лишь в том случае, если при этом для остальных потенциальных участников выборов не будут созданы чрезмерно усложненные условия регистрации. Кроме того, данный порядок может быть допущен только при выполнении следующих условий:

- барьер для предоставления данной льготы ниже заградительного барьера; иными словами, льгота не должна предоставляться исключительно парламентским партиям;
- льгота предоставляется по результатам не только федеральных, но и региональных и муниципальных выборов; иными словами, партия, пользующаяся поддержкой избирателей определенного региона, именно в этом регионе и должна иметь преференции.

В связи с этим в проекте установлена заявительная регистрация для списков:

1) политических партий, получивших на последних выборах в Государственную Думу более 2% голосов, – на всех выборах;

2) политических партий (и их отделений), получивших на последних выборах в Государственную Думу более 2% голосов на территории субъекта РФ, – на выборах в данном субъекте РФ;

3) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах законодательного органа субъекта РФ, – на выборах в данном субъекте РФ;

4) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах законодательного органа субъекта РФ на территории муниципального образования, – на выборах в данном муниципальном образовании;

5) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах представительного органа муниципального образования (если они проходили по пропорциональной или смешанной системе), – на выборах в данном муниципальном образовании.

Таким образом, перечень партий, имеющих такую льготу, будет различным в разных регионах и не будет ограничен только партиями, представленными в Государственной Думе.

Что касается преференций для кандидатов, выдвинутых партиями по мажоритарным округам, то эта идея при обсуждении была отвергнута практически единодушно. И в проекте Кодекса такие преференции не будут предусмотрены на федеральных и региональных выборах.

Несколько иная ситуация на муниципальных выборах. Во-первых, следует установить заявительную регистрацию для всех кандидатов в депутаты в небольших муниципальных образованиях. Автор полагает, что требовать от кандидатов представлять менее 5 подписей не имеет смысла. Учитывая, что

требуемое число подписей, согласно проекту, не должно превышать 1% (см. раздел 6), устанавливается заявительная регистрация всех кандидатов для муниципальных образований со средней нормой представительства менее 500 избирателей.

Это тот минимум, который должен действовать для всех регионов. Но при этом региональным законодателям (которые знают, как реально обстоит дело у них в регионе с конкуренцией на муниципальных выборах) следует разрешить повышать этот минимум либо устанавливать заявительную регистрацию для определенных категорий муниципальных образований, например, для всех сельских поселений.

Региональным законодателям также разрешается устанавливать для муниципальных образований со средней нормой представительства более 500 избирателей заявительный порядок регистрации кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (следует напомнить, что на муниципальных выборах к таковым относятся не только партии, но и иные общественные объединения).

Здесь важно отметить один нюанс. На муниципальных выборах регистрация без сбора подписей вряд ли даст кандидатам, получившим такую льготу, выигрыш во времени по сравнению с кандидатами, которым приходится собирать подписи: собрать десяток подписей можно быстрее, чем провести собрание, а тем более конференцию по выдвижению кандидата. Поэтому данная льгота для выдвиженцев избирательных объединений по сути является не преференцией, а компенсацией.

5. Регистрация на основании избирательного залога

Регистрация на основании избирательного залога должна быть восстановлена. Она не только соответствует международной практике и стандартам, но и показала себя вполне нормально в российской практике. В частности, анализ показывает, что кандидаты и списки, зарегистрированные по залогом, обычно выступали в среднем успешнее кандидатов и списков, зарегистрированных по подписям. Отмена залога привела к снижению конкуренции на выборах.

Главная проблема здесь – определение размера залога. В первую очередь следует лишить регионального законодателя права неограниченного увеличения размера залога, а также отказаться от жесткой привязки размера залога к «потолку» избирательного фонда.

Для того чтобы избирательный залог соответствовал своему предназначению, его размер должен удовлетворять следующим критериям:

- 1) размер залога должен быть сопоставим с затратами на сбор подписей;
- 2) размер залога должен превышать сумму благ, которые бесплатно предоставляются кандидату или избирательному объединению (эфир, печатные площади и т.п.);
- 3) залог не должен составлять значительную долю от «потолка» избирательного фонда.

В проекте Кодекса для региональных и муниципальных выборов устанавливается максимально допустимый размер залога, который привязан к численности избирателей в округе и прожиточному минимуму в регионе.

Право избирательной комиссии возвращать средства, внесенные в качестве залога, до рассмотрения вопроса о регистрации сохраняется лишь для случая, когда залог внесен в меньшем размере, чем требуется.

Предусмотрено возвращение избирательного залога в случае отказа в регистрации.

6. Регистрация на основании подписей избирателей

Главная идея, на которой основан институт регистрации на основании подписей избирателей, состоит в том, что сбор подписей позволяет выявить тех кандидатов, которые пользуются авторитетом и доверием у избирателей, и отделить их от тех, кто таким авторитетом и доверием не пользуется. Однако данная идея оказалась не вполне соответствующей российским реалиям.

Первая проблема состоит в том, что политтехнологи разработали систему фальсификации подписей на основании пиратских баз данных о российских гражданах и эта система оказалась довольно эффективной в тех случаях, когда закон требует собрать десятки и сотни тысяч подписей. Законодатели и практики не смогли создать никакой эффективной системы противодействия таким фальсификациям и их выявлению. Обратной стороной данной проблемы стали разработка норм, позволяющих браковать подписи на иных основаниях (дата проставлена не рукой сборщика, данные внесены третьим лицом, неточные данные об избирателе или о сборщике и т.п.), и создание практики массовой выбраковки подписей на основании сомнительных «заклучений» экспертов–почерковедов. Но это привело лишь к тому, что легче стало забраковать честно собранные подписи, чем фальсифицированные.

Однако есть и вторая проблема. Практика показала, что технология массового сбора подписей при достаточно равнодушном отношении к выборам значительной массы избирателей позволяет легче собрать подписи в пользу совершенно незнакомого избирателя кандидата, чем в пользу кандидата известного и потому имеющего не только сторонников, но и противников.

В связи с этим автор полагает, что сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился в настоящее время, может быть оставлен только для тех случаев, когда требуется собрать не слишком большое количество подписей.

В соответствии с рекомендацией Венецианской комиссии максимальное количество подписей ограничивается 1% от числа избирателей в округе (для многомандатных округов – от средней нормы представительства). Автор полагает, что сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился в настоящее время, допустим в тех случаях, когда нужно собрать не более 500 подписей. Таким образом, в проекте традиционный механизм сбора подписей сохраняется для выборов со средней нормой представительства не более 50 тыс. избирателей (предусматривается также возможность для регионального законодателя повысить эту планку при условии, что требуемое число подписей не превысит 500). Таким образом, этот механизм оставляется для выборов

муниципальных депутатов, для выборов глав небольших муниципальных образований и для выборов депутатов законодательных органов небольших регионов.

Для федеральных выборов, выборов депутатов законодательных органов больших регионов, выборов губернаторов и глав крупных муниципальных образований следует предложить другой механизм сбора подписей избирателей.

В проекте предлагается для таких выборов механизм сбора подписей в помещениях, определяемых соответствующей избирательной комиссией, и под ее наблюдением. При этом требуемое число подписей уменьшается в 10 раз, т.е. максимально допустимое требуемое число подписей устанавливается на уровне 0,1%.

При таком механизме есть опасность, что избирательные комиссии будут препятствовать сбору подписей в пользу оппозиционных кандидатов и партий. Однако, по-видимому, эти опасения преувеличены: процесс достаточно открытый, а Избирательный кодекс должен содержать гарантии против произвола избирательных комиссий.

В частности, в Кодексе устанавливается минимальный норматив количества помещений для сбора подписей (не менее одного на 100 тыс. избирателей) и минимальное время работы таких помещений, а также определенная процедура заверения подписных листов членами наблюдающей избирательной комиссии.

Достоинства системы сбора подписей в определенных помещениях в том, что, во-первых, можно будет не сомневаться, что подписи действительно собраны, а не нарисованы, а во-вторых, что подписи будут ставить избиратели, действительно поддерживающие выдвижение данного кандидата или списка (конечно, не исключен вариант, когда избиратели будут привозиться к местам сбора подписей за деньги, однако для тех, кто хочет быть зарегистрирован за деньги, более привлекательной должна быть регистрация по залогу).

Другое достоинство данного механизма в том, что он позволяет децентрализовать процедуру проверки подписей, то есть возложить обязанность по проверке подписей на те избирательные комиссии, под наблюдением которых сбор подписей проводился. Такая децентрализация существенно затруднит злоупотребления при «выбраковке» подписей.

Что касается процедуры проверки подписных листов, то здесь важно отметить следующие моменты.

Во-первых, порядок выбраковки подписей должен полностью регулироваться Избирательным кодексом, а не оставляться на усмотрение регионального законодателя (как это сделано в действующем законодательстве). Поэтому в проекте дан перечень оснований для признания подписи недействительной.

Во-вторых, не должны браковаться подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет доказательств, что он не ставил свою подпись. Так, в проекте Кодекса отсутствуют такие основания для признания подписи недействительной, предусмотренные законом о выборах в Государственную Думу, как проставление даты не рукой избирателя, внесение записи третьим лицом и некоторые другие. В качестве основания для «выбраковки» всего

подписного листа предусмотрено не несоответствие формы, а несоответствие содержания «шапки» требованиям закона. При этом предусмотрена возможность исправления кандидатом или избирательным объединением таких недоработок, как отсутствие заверительной подписи, отсутствие даты заверения или необходимых сведений о сборщике.

В-третьих, предусмотрен разный порядок проверки подписей на предмет действительности и достоверности. На предмет действительности должны проверяться все подписи (точнее, строки подписного листа). Иными словами, выбраковка недействительных подписей может быть основанием для отказа в регистрации, только если количество действительных подписей окажется меньше требуемого. На предмет достоверности сохраняется выборочная проверка, причем размер выборки сокращается до 10%, поскольку квалифицированная экспертиза на поддельность подписи стоит дорого и делается небыстро.

В-четвертых, допустимый избыток представляемых подписей установлен на уровне 20%. Это среднее между положениями законов 1997 года (15%) и 2002 года (25%).

7. Документы и сведения, требуемые от кандидатов

В проекте сохраняется требование для кандидата, выдвинутого по мажоритарному округу, личной явки в избирательную комиссию для уведомления о своем выдвижении (с теми же исключениями, что и в действующем законе) – как способ борьбы с фиктивными кандидатами.

От кандидата при уведомлении избирательной комиссии не требуется представить полный пакет документов. Он должен сразу же представить заявление о самовыдвижении или (для партийных выдвиженцев) о согласии баллотироваться, а также документ, подтверждающий наличие у него пассивного избирательного права – то есть предъявить паспорт (документ, заменяющий паспорт). Копия паспорта (документа, заменяющего паспорт) изготавливается избирательной комиссией и прикладывается к представленным кандидатом документам. В заявлении должно быть обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом избранного лица.

Другие документы (декларации о доходах и имуществе, копия документа, подтверждающего место работы и должность) могут быть представлена как сразу в момент уведомления, так и позднее.

Сохраняется требование к кандидатам сообщать сведения о неснятой и непогашенной судимости и восстанавливается требование сообщать о гражданстве иностранного государства (одновременно с восстановлением для таких граждан пассивного избирательного права).

Из перечня оснований для отказа в регистрации исключены непредставление документов или их ненадлежащее оформление. Остаются лишь три основания для отказа в регистрации, связанные с предоставлением кандидатами документов и сведений, – все они являются санкцией за прямой обман избирательной комиссии и соответственно избирателей:

- представление кандидатом подложного паспорта и(или) подложного документа, подтверждающего сведения о месте работы и занимаемой должности (роде занятий);
- сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;
- сокрытие кандидатом сведений о гражданстве иностранного государства.

Избирательная комиссия может требовать от кандидата представления помимо документов, подтверждающих сведения, вносимые в избирательный бюллетень, другие документы только в том случае, если она по закону обязана публиковать содержащиеся в них сведения (в СМИ и/или сводном плакате). В случае непредставления необходимых документов (кроме паспорта) избирательная комиссия в своих официальных публикациях и в избирательном бюллетене (если документы должны подтверждать сведения, вносимые в бюллетень) указывает, что документы не представлены. При этом избирательная комиссия должна в течение недели проверить представленные кандидатом документы и, если документ не в порядке, уведомить об этом кандидата (представителя избирательного объединения), чтобы кандидат мог документ заменить или исправить.

8. Основания для отказа в регистрации

Перечень оснований для отказа в регистрации в проекте сокращен. В частности, помимо непредставления или ненадлежащего оформления документов, из него исключено несоздание избирательного фонда.

Для значительной части оснований отказа в регистрации (всего, что требует серьезного разбирательства) предусмотрено предварительное наличие судебного решения. Это относится, в частности, к выявлению более 10% недостоверных подписей, использованию преимуществ должностного положения, использованию средств помимо избирательного фонда, несоблюдению при выдвижении требований устава избирательного объединения (к подкупу избирателей и экстремистской деятельности это относится и по действующему закону). При этом заявителем, оспаривающим решение избирательного объединения о выдвижении, может быть только член данного объединения, но не избирательная комиссия или Минюст.

Перечень признаков экстремистской деятельности должен быть сокращен и сделан более ясным по сравнению с тем, что записано в п. 1 ст. 56 нынешнего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Нарушение законодательства об интеллектуальной собственности не должно быть основанием ни для отказа в регистрации, ни для ее отмены.

9. О ликвидации института отмены регистрации

Многие участники обсуждения выражали пожелание, чтобы механизмы отказа в регистрации и отмены регистрации были ликвидированы как таковые.

Автору понятны мотивы, побуждающие коллег выступать с такими предложениями: слишком уж нагло в последнее время начала власть злоупотреблять этими нормами законодательства, слишком уж массовой стала

фильтрация кандидатов и списков кандидатов по политическим мотивам. Тем не менее, автор полагает, что ликвидировать данные институты нельзя.

К тому же следует различать отказ в регистрации и отмену регистрации. А основания для отказа в регистрации также следует разделить на две группы. Одна группа – это отказ тем, кто не представил достаточное количество подписей и не внес достаточные средства в виде залога, то есть не выполнил квалификационные требования. Отказ по этим основаниям – вполне нормальная практика. Другое дело, что большое количество таких отказов будет свидетельствовать о чрезмерности квалификационных требований.

Другая группа – это отказ за нарушение тех или иных норм избирательного законодательства. Этот механизм сродни отмене регистрации. И такие действия должны иметь место в крайних случаях, но никак не в массовом порядке. Лучше, если на практике их вообще не будет. Но исключать эти механизмы из закона неправильно.

Нетрудно понять, что закон должен содержать определенные ограничения, такие как запрет использования преимуществ должностного положения, подкупа избирателей и т.п. И очевидно, что нарушение этих запретов должно влечь определенные санкции.

Можно ли при этом ограничиться только санкциями административного характера? Штрафовать можно за нарушения не слишком серьезные, такие, которые не влияют на результаты выборов. Если же кандидат сознательно создает себе существенные преимущества, злоупотребляя своим должностным положением или своими финансовыми возможностями, штраф тут будет малоэффективен. Разве остановит кандидата то, что ему придется увеличить еще на несколько тысяч или даже десятков тысяч свои миллионные расходы на кампанию? Остановить может только угроза отмены регистрации.

10. Статус кандидата, избирательного объединения

В проекте подробно расписано, когда кандидат и избирательное объединение утрачивают свой статус. При этом предусмотрено, что в случае отказа в регистрации статус кандидата или избирательного объединения утрачивается либо после окончания срока обжалования данного решения (если оно не было обжаловано), либо после принятия по жалобе решения, оставляющего в силе отказ в регистрации.

Факт утраты кандидатом или избирательным объединением своего статуса оформляется решением соответствующей избирательной комиссии.

Предусмотрено, что органом избирательного объединения, имеющим право отзывать выдвинутого кандидата, исключать кандидата из выдвинутого списка кандидатов, может быть только тот же орган, который выдвинул кандидата или список кандидатов. Исключением является случай, когда кандидат, выдвинутый в составе списка, не представил все необходимые по закону документы, – в этом случае исключить его из списка может орган избирательного объединения, уполномоченный его уставом и(или) решением органа, выдвинувшего список кандидатов.

Нормы, связанные с аннулированием и отменой регистрации кандидата или списка кандидатов, помещены в главу 11 (Статус кандидатов, избирательных объединений, выбытие кандидатов, избирательных объединений).

Сохраняются предусмотренные действующим законодательством нормы, запрещающие использовать преимущества должностного или служебного положения всем членами органов управления организаций независимо от формы собственности. В то же время использование преимуществ должностного или служебного положения является основанием отказа в регистрации и отмены регистрации только для кандидатов, занимающих государственную или муниципальную должность в органах исполнительной власти либо находящихся на государственной или муниципальной службе (в связи со значительной общественной опасностью таких действий). Для остальных кандидатов указанные нарушения должны повлечь лишь административную ответственность.

###