

6. ПОРЯДОК ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

6.1. ПОРЯДОК ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ. САМОВЫДВИЖЕНИЕ

Субъективное право быть избранными на конкретных выборах приобретают граждане России, которые выполнили требования закона на следующих друг за другом этапах выдвижения и регистрации. Процедура регистрации следует за процедурой выдвижения.

В качестве исключения из этого правила на выборах муниципальных депутатов законом субъекта РФ может предусматриваться заявительный порядок регистрации кандидатов. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» оговаривает возможность введения заявительного порядка регистрации двумя условиями: закрепление в законе средней нормы представительства избирателей, и норма эта не должна превышать 10 тысяч избирателей. При заявительном порядке регистрация значительно упрощается для кандидата, так как он не должен собирать и представлять в избирательную комиссию подписи в свою поддержку.

Существует два способа выдвижения: самовыдвижение и выдвижение политической партией, основные положения процедур которых урегулированы избирательным законодательством. Самовыдвижение производится путем уведомления об этом избирательной комиссии, в которой предполагается регистрация кандидата. Согласно пункту 2 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности [1].

Определенное время такая однозначность содержания подобной формулировки соблюдалась на практике. Иначе говоря, для самовыдвижения было достаточно зарегистрировать в комиссии соответствующее заявление. Существовал перечень сведений, которые в заявлении должен указать кандидат. Позднее, с возрастанием требований к личности соискателя депутатского мандата или выборной должности, ввели правило одновременного представления вместе с заявлением о выдвижении и других документов.

Увеличивается и перечень сведений о себе, которые кандидат обязан указать в заявлении. В настоящее время он включает следующие сведения: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или заменяющий его документ, идентификационный номер налогоплательщика (при наличии), гражданство, сведения о профессиональном образовании (при наличии) с указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания и реквизитов документа об образовании и о квалификации, основное место работы или службы (в случае отсутствия – род занятий), занимаемая должность, наименование представительного органа (для лиц, являющихся депутатами на непостоянной основе), сведения о судимости, если таковая имеется или имелась, копии документов, подтверждающих смену фамилии, или имени, или отчества, если таковые происходили (ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

В круг представляемых вместе с заявлением о самовыдвижении документов входят: копия паспорта или заменяющего его документа, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения о себе. Также на выборах органов государственной власти и глав муниципальных районов, городских округов предусмотрено представление значительного объема сведений о доходах, имуществе, наличии или отсутствии иностранных финансовых инструментов по формам, предусмотренным избирательным законом и указом президента РФ.

Процедура самовыдвижения, вопреки ее названию, может предусматривать инициативу не только одного человека, но и более широкого круга лиц.

Если самовыдвижение в чистом виде имеет уведомительный характер, то при самовыдвижении с помощью инициативной группы и при выдвижении политической партией требуется регистрация этой инициативы. Суть ее в том, что избирательная комиссия регистрирует инициативную группу избирателей (отказывает в регистрации) или заверяет представленный политической партией список кандидатов (отказывает в заверении списка) [2].

6.2. ПОРЯДОК ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ

Основные параметры порядка выдвижения кандидатов, списков кандидатов закреплены нормативно, но в деталях могут различаться на выборах разного уровня. Речь идет о заявлениях кандидатов о согласии баллотироваться, сведениях о доходах и имуществе кандидатов в определенных законом объемах. Предусмотрено тайное голосование на съездах политических партий, зафиксированы требования к оформлению решения съезда (конференции) политической партии, необходимость разбивки федерального списка кандидатов полностью или частично на региональные группы по усмотрению самой партии, но с соблюдением установленных законом параметров.

Общей является тенденция на сокращение численности кандидатов в общетерриториальной части списка или ликвидацию такой части. Так, общефедеральная часть списка кандидатов в депутаты Государственной думы на выборах разных созывов уменьшена с первоначальных 18 до 10 человек. В субъектах РФ на региональных выборах общетерриториальная часть списка кандидатов может вообще не предусматриваться законом, а число региональных групп нередко совпадает с числом одномандатных избирательных округов.

Кандидат считается выдвинутым после представления в соответствующую избирательную комиссию предусмотренных законом документов. Вместе с заявлением о согласии баллотироваться кандидат представляет копии паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

Федеральное законодательство (п. 1 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») дает субъектам РФ право расширять (по сравнению с очерченным федеральным законом) круг представляемых для регистрации документов. Общая тенденция развития законодательства такова, что выдвижение кандидатов, списков кандидатов постепенно теряет первоначальное чисто уведомительное значение и превращается в квазирегистрацию.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов производится избирательной комиссией в определенные сроки при наличии ранее представленного при выдвижении пакета документов,

а также документов, которые необходимо представить для регистрации. В число последних входят документы, подтверждающие открытие специального избирательного счета, исключая, как будет показано в лекции о финансировании выборов, некоторые муниципальные выборы, и документы в виде подписных листов, подтверждающие наличие определенного уровня поддержки выдвижения со стороны избирателей. От представления подписных листов освобождены политические партии, которые по итогам предыдущих выборов добились избрания своих кандидатов или получили установленный законом минимальный уровень поддержки со стороны избирателей.

Представленные на регистрацию документы проверяются избирательной комиссией, которая имеет возможность привлекать к этой работе государственные органы, экспертов. Мнения специалистов и других государственных органов де-юре обычно не имеют обязательной силы для избирательных комиссий, которые должны принимать решения самостоятельно. Так, например, суды считают, что сведения по результатам проверки паспортных данных избирателей сотрудником паспортно-визовой службы могут служить основанием для признания недостоверными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, сборнике подписей [2].

На практике избирательные комиссии, как правило, не в состоянии оценивать степень достоверности заключения специалистов по подписным листам, поэтому решение вопроса о результатах проверки подписей во многих случаях зависит от состава и объективности привлекаемых к их проверке специалистов.

При выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия, согласно пункту 11 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», не позднее чем за 3 дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей). Кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона.

Эти прогрессивные положения избирательного закона, укрепившие гарантии избирательных прав кандидатов и политических партий, имеют много исключений и, к сожалению, далеко не всегда трактуются избирательными комиссиями в интересах свободных выборов, порождая отказы в регистрации.

Подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов

Общее правило таково, что для регистрации кандидат, избирательное объединение должны собрать и представить в избирательную комиссию определенное число достоверных и действительных подписей избирателей. Такое обременение не распространяется на заявительный порядок регистрации кандидатов. От сбора подписей освобождены партии, которые на предыдущих выборах получили определенный уровень поддержки избирателей. Этот уровень определен избирательным законодательством. В настоящее время от сбора подписей на всех выборах освобождены четыре политические партии, имеющие фракции в Государственной думе Федерального собрания РФ. Каждая из других политических партий вправе претендовать на получение указанной льготы в силу пункта 5 статьи 35.1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», пункта 2 статьи 36 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»

и части 2 статьи 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» только на конкретных выборах определенного уровня.

Количество необходимых для регистрации подписей колеблется в широких пределах и часто меняется. Оно устанавливается относительно числа избирателей или в абсолютных цифрах. В первом случае количество подписей колеблется в пределах 0,5–3% от числа избирателей округа, во втором – речь идет, например, о 200 тысячах подписей на выборах депутатов Государственной думы по общефедеральному округу, 300 тысячах подписей для кандидата-самовыдвиженца на выборах президента РФ. Каких-либо научно обоснованных параметров необходимого количества подписей на выборах разного уровня до настоящего времени не выработано. Избирательное право (п. 3 и 4 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») может только для выборов федерального уровня устанавливать максимально допустимое количество собираемых на территории одного субъекта РФ подписей. На региональных и муниципальных выборах подобные условия применительно к параметрам сбора подписей на отдельных частях территории запрещены [1].

Избирательное право достаточно подробно регулирует сбор подписей, оформление подписных листов, порядок их проверки, основания признания подписей недействительными и недостоверными.

Подписи собираются в подписные листы установленной формы. Заранее, до выдвижения, запастись бланками таких листов нельзя, т. к. их изготовление должно быть оплачено из избирательного фонда кандидата. Сбирать подписи могут сами кандидаты и/или так называемые сборщики подписей, хотя избирательные законы не употребляют это понятие. Сборщиком может быть любой совершеннолетний гражданин России, кроме признанных судом недееспособными.

Фактически круг таких лиц зависит от усмотрения кандидата, политической партии – по двум причинам. Во-первых, необходим высокий уровень доверия к сборщику со стороны кандидата, избирательного объединения. Известны технологии «засылки» сборщиков конкурентами с целью сбора заведомо недействительных подписей. Во-вторых, на многих выборах необходимым условием регистрации является обязанность представления на регистрацию не только подписных листов, но и списка сборщиков подписей.

Перечень запретов относительно круга лиц, обстоятельств и мест сбора подписей. В этот перечень входят запрет принуждения избирателя, запрет вознаграждения за внесение подписи, запрет сбора подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат, оказания благотворительной помощи. Запрещены все формы участия в сборе подписей государственных и муниципальных органов, других органов и организаций и учреждений, независимо от формы собственности. Подписи не вправе собирать члены избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Подписной лист предусматривает обычно внесение в него фамилии, имени и отчества избирателя, года его рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта (заменяющего паспорт документа), даты совершения подписи и подпись избирателя. Избиратель, имеющий избирательное право на конкретных выборах, в конкретном избирательном округе ставит свою подпись в подписном листе добровольно. Кроме того, избиратель, как минимум, собственноручно должен не только расписаться, но и указать дату внесения подписи. Все остальные сведения могут быть внесены в подписной лист как самим избирателем, так и сборщиком подписей. Каждый подписной лист заверяется подписью сборщика подписей. Может предусматриваться заверение подписных листов и другими лицами, чаще всего – уполномоченными представителями избирательных объединений.

Представленные в избирательную комиссию подписные листы проверяются членами комиссии и привлеченными специалистами. По усмотрению комиссии могут проверяться либо все представленные подписи, либо их часть. При этом должно соблюдаться равенство прав кандидатов, избирательных объединений, не допускающее выборочного подхода к количеству проверяемых подписей у разных кандидатов. По результатам проверки подпись может быть признана достоверной или недостоверной, либо недействительной [2].

Круг оснований признания подписей недействительными весьма широк. Он включает в настоящее время полтора десятка оснований. Недействительными считаются подписи, собранные вне периода сбора подписей, подписи в неправильно оформленных подписных листах, включая неоговоренные исправления, подписи, внесенные с нарушениями со стороны избирателя (в частности, собственноручно не проставил дату), и многие другие. Подписи, не отнесенные к числу недостоверных и недействительных, считаются действительными. То или иное их количество влияет на решение комиссии о регистрации или об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов.

6.3. ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА В РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА, СПИСКА КАНДИДАТОВ

Избирательные комиссии регистрируют кандидатов, списки кандидатов либо, при наличии на то оснований, отказывают в регистрации. Согласно пунктам 24 и 25 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» имеется 19 оснований отказа в регистрации кандидата и 16 оснований отказа в регистрации федерального списка кандидатов. Пунктом 26 названного закона установлены 10 оснований исключения кандидата из заверенного избирательной комиссией списка кандидатов.

Закон гласит, что все три перечня являются исчерпывающими (ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Это означает, что субъекты РФ не вправе вносить в них какие-либо изменения. Кроме того, федеральный законодатель исключает изменение этих перечней другими федеральными законами.

Из 19 оснований два предполагают наличие судебного решения, установившего факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией либо факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, установленных пунктами 1 или 1.1 статьи 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» (речь идет о злоупотреблении свободой массовой информации и нарушении законодательства об интеллектуальной собственности).

Основания отказа в регистрации сформулированы с разной степенью определенности. Достаточно конкретными по содержанию можно считать, например, такие: отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; непредставление кандидатом на должность главы субъекта РФ сведений о предложенных им кандидатурах для наделения полномочиями членов Совета Федерации; несоблюдение кандидатом установленных законом требований по представлению сведений о зарубежном недвижимом имуществе по установленной указом президента РФ форме; сокрытие кандидатом сведений о судимости; недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата; регистрация кандидата в другом избирательном округе на тех же выборах, не считая его выдвижения избирательным объединением в округе и в составе списка кандидатов. Перечисленные основания отказа в регистрации серьезно

ограничивают возможности субъективного толкования как со стороны кандидатов, так и со стороны избирательных комиссий.

Имеются и такие основания, уровень определенности которых заведомо допускает различные толкования. Речь, например, идет о таких основаниях, как наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований федерального избирательного закона, либо об отсутствии на этот же день в представленных документах каких-либо сведений, предусмотренных таким законом. Уточнение о наличии таких документов на день, предшествующий дню заседания комиссии по рассмотрению вопроса о регистрации кандидата, не дает кандидатам права заменять сданные в комиссию документы на правильно оформленные. Поэтому, как показывает практика, имеются излишне большие возможности для усмотрения со стороны регистрирующего органа и его должностных лиц.

Наибольшее количество отказов в регистрации связано не с отсутствием у кандидата пассивного избирательного права, а с наличием неправильно оформленных документов. Далеко не всегда приоритет формы над содержанием представляется обоснованным. Например, кандидат, его супруга (супруг), двое несовершеннолетних детей не имеют недвижимого имущества за границей, не совершали никаких сделок с имуществом в течение последних 3-х лет. Сведения об этом должны быть представлены в избирательную комиссию по форме, которая установлена соответствующим указом президента РФ. Форма сведений на практике трактуется таким образом, что кандидат не может представить один документ с указанием себя, супруга (супруги) и двух несовершеннолетних детей. Таких документов должно быть четыре. Заменять, исправлять что-либо в представленных документах кандидат не вправе.

Более того, прочерки, незаполненные графы чаще всего трактуются как отсутствие сведений с вытекающим из этого обстоятельства отказом в регистрации. В итоге, например, совершенно очевидно подтверждено представленными в комиссию сведениями, что у кандидата и его родственников нет никакого имущества за рубежом. Однако ему отказывают в регистрации в качестве кандидата на выборную должность только по причине незаполнения формы с заведомо нулевым содержанием.

Думается, основания отказа в регистрации следовало бы рассматривать с позиции ценности пассивного избирательного права. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов на конкретных выборах означает если не лишение, то во всяком случае приостановление действия пассивного избирательного права у конкретного гражданина, группы граждан. Гражданин, группа граждан привлекаются к конституционно-правовой ответственности. Цена вопроса – частичное приостановление действия конституционного права избирать и быть избранным во второй его части. Соответственно должна быть определенная соразмерность между деянием (действием, бездействием) и мерой ответственности.

Видимо, кроме случаев отсутствия пассивного избирательного права, отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов должен рассматриваться как мера, обусловленная неоднократными нарушениями избирательного законодательства, и только при нежелании кандидата устранить эти нарушения вплоть до дня решения вопроса о регистрации на заседании избирательной комиссии.

Основаниями отказа в регистрации кандидата являются:

- отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

- наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов;
- наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 5 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен;
- если для регистрации кандидата требуется представить 200 и более подписей избирателей, выявление 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки;
- недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата;
- сокрытие кандидатом сведений о судимости;
- несоздание кандидатом избирательного фонда;
- превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений;
- неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
- регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах;
- установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основаниями исключения кандидата из заверенного списка кандидатов являются:

- а) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;
- б) сокрытие кандидатом сведений о судимости;
- в) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений;
- г) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
- д) регистрация кандидата в другом списке кандидатов на данных выборах либо в одномандатном (многомандатном) избирательном округе в порядке самовыдвижения или на основании выдвижения иным избирательным объединением;
- е) наличие в заверенном списке кандидатов, выдвинутом политической партией, а также в заверенном списке кандидатов, выдвинутом региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), кандидата, являющегося членом иной политической партии;
- ж) отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, включенного в список кандидатов;

- з) наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, оформленных в отношении кандидата с нарушением закона;
- и) отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, каких-либо сведений в отношении кандидата, предусмотренных законом.

Перечни оснований являются исчерпывающими [1].

Список использованных источников

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/)
2. Воробьев Н. И. Избирательное право Российской Федерации. – Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2018. – С. 197–201. (<https://www.iprbookshop.ru/75222.html>)