
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮЖДЕНИЯ ПРИНЦИПА РАВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ПРИ РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ

© 2016 г. Лидия Алексеевна Нудненко¹

В статье рассматриваются проблемы правовой регламентации и практики реализации принципа равного избирательного права применительно к содержанию пассивного избирательного права в России. Дается анализ судебной практики по данной категории дел, проанализированы правовые позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся содержания и реализации пассивного избирательного права.

The article considers the problems of legal regulation and practice implementing the principle of equal suffrage in relation to the contents of the passive electoral rights in Russia. The analysis of judicial practice in this category of cases, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the content and implementation of passive suffrage.

Ключевые слова: выборы, равное избирательное право, кандидаты в депутаты, органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, финансирование выборов, политические партии, избирательные объединения.

Key words: elections, equal suffrage, candidates, bodies of state power, bodies of local self-government, electoral commission, the funding of elections, political parties, electoral associations.

Суть равного избирательного права применительно к содержанию и реализации пассивного избирательного права состоит в равных правах и обязанностях, а также равных возможностях для реализации права быть избранными в выборные органы государственной власти, местного самоуправления и на выборные государственные и муниципальные должности. Соблюдение принципа равенства, гарантирующего от всех форм дискриминации при осуществлении пассивного избирательного права, означает также запрет вводить такие различия в правах обладателей пассивного избирательного права, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

Важнейшей составной частью принципа равного избирательного права применительно к содержанию и реализации пассивного избирательного права являются равные условия выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты.

Равенство кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные долж-

ности проявляется в равенстве их прав и равенстве обязанностей, за исключением случаев, установленных Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.² (ст. 39). Такие случаи представляют собой ограничения, связанные с должностным или служебным положением.

Так, при проведении избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения следующие кандидаты: замещающие государственные и муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий; являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо

¹ Профессор Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юридических наук, почетный работник высшей профессиональной школы РФ (E-mail: nudnenko@rambler.ru).

Lidia Nudnenko, Professor of the Institute of state service and management RANEPa at the President of Russian Federation, Doctor of Law, honorary worker of higher professional school of the Russian Federation (E-mail: nudnenko@rambler.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Следует отметить, что практика судебных дел по вопросам отмены регистрации кандидатов, использовавших преимущества своего должностного положения, существует. Например, в 2000 г. в ходе избирательной кампании А.В. Руцкой, будучи действующим губернатором Курской области, обязал работников администраций районов собирать подписи избирателей в свою поддержку. В результате его регистрация была отменена Курским областным судом. Судебная коллегия Верховного Суда РФ оставила это решение в силе³. К сожалению, случаи подобных судебных решений единичны, да и А.В. Руцкой в тот исторический период уже не имел поддержки в федеральных органах государственной власти.

Рассмотрение подобного рода дел судом относится к числу особенно сложных, поскольку они затрагивают интересы влиятельных лиц. Доказать использование преимуществ должностного положения весьма трудно. Подчиненные должностного лица вряд ли признаются, что собирали подписи в поддержку кандидатуры должностного лица на выборах в органы государственной власти или местного самоуправления по его устному указанию.

Анализ судебной практики показывает, что пребывание должностного лица в служебном кабинете во время отпуска на период избирательной кампании не признается использованием служебного, должностного положения, хотя присутствие может использоваться для давления на подчиненных, которых заставляют брать, например, откре-

пительные удостоверения и голосовать по месту работы. Таким образом, проблема использования служебного положения кандидатами на выборные должности на практике остается актуальной.

Субъект пассивного избирательного права может баллотироваться только по одному избирательному округу на выборах в представительный орган государственной власти и местного самоуправления. Он не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Нарушает ли данная возможность равное избирательное право для обладателей пассивного избирательного права? Полагаем, что да, так как член избирательного объединения получает две возможности баллотироваться в один представительный орган государственной власти.

Интересно отметить, что Конституционный Суд Украины в решении от 26 февраля 1998 г. признал одновременную реализацию права одного и того же лица быть выдвинутым по списку политической партии и мажоритарному избирательному округу как нарушение, которое ограничивает конституционные права и свободы граждан, дискриминирует их, искажает (фальсифицирует) непосредственное народное волеизъявление, осуществленное на выборах, не обеспечивает исполнения основных принципов избирательной системы Украины – общее, равное, прямое избирательное право, на основе которого путем тайного голосования избираются 450 народных депутатов Украины⁴.

2011 год внес изменения в порядок определения кандидатов в федеральный список от политических партий. Инициатором выступила “Единая Россия”, которая провела праймериз для определения персонального состава федерального списка. Праймериз на внутрипартийных выборах “Единой России” есть важный инструмент не только определения состава партийного списка на очередных выборах, но и проявления доверия к мнению членов партии, ее сторонников и населения. В ходе праймериз применяются знакомые избирателям приемы и процедуры: агитация, встречи и отчеты, освещение деятельности предполагае-

³ См.: Карлов А.С. Проблемы судебной защиты избирательных прав граждан и их влияние на формирование и развитие российской электоральной культуры // Народное представительство и электоральная культура. Самара, 2010. С. 223.

⁴ См.: Щербанюк О.В. Влияние политики на избирательную систему Украины // Конституционное право и политика. Сб. материалов Междунар. науч. конф. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2012. С. 754.

мых кандидатов в средствах массовой информации. Предполагаемые кандидаты на членство в партийном списке должны были выступить перед активными не менее половины отделений региона, который они намерены представлять в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Праймериз в регионах проводились политической партией «Единая Россия» в 2011 г. как в открытой, так и закрытой форме. При открытой системе праймериз побеждали кандидаты, максимально близкие к среднему избирателю. Закрытые праймериз позволяли получить партийно лояльного, идейного кандидата. В числе недостатков проведенных праймериз эксперты назвали: отсутствие внешнего контроля за подсчетом голосов, что создало дополнительные риски в тех регионах, где администрация контролировала ситуацию; кандидаты выступали не ярко, в стилистике партхозактива; в ряде регионов не было конкуренции среди кандидатов. В этой связи было высказано предложение о целесообразности проводить праймериз в два этапа. На первом этапе должно быть много кандидатов, которых отбирают рейтинговым голосованием. На втором этапе остаются несколько кандидатов, которые ведут между собой борьбу за то, чтобы попасть в партийный список⁵.

8 сентября 2013 г. состоялись выборы в региональные законодательные (представительные) органы государственной власти. «Единая Россия» выдвигала кандидатов в депутаты с учетом социологических опросов.

Раньше всех праймериз стартовали в Ярославской области. В период с января по март 2013 г. было проведено более 2 тыс. встреч, подали заявки 238 кандидатов, из них 108 – от «Народного фронта». 31 марта – единый день предварительного голосования. На летней конференции Ярославского регионального отделения список кандидатов от партии «Единая Россия» утверждался с учетом итогов не только праймериз, но и социологических опросов. Исходя из этого, по два самых сильных кандидата в одномандатном округе и во главе партийного списка. Это должно было позволить преодолеть практику, когда региональные власти пытались продвинуть своих ставленников, несмотря на их низкую популярность⁶.

Предварительные внутрипартийные голосования 100 лет назад описывал М.Я. Острогорский.

Он писал, что предварительное голосование приведет к полному выявлению всех оттенков избирательного мнения и позволит избирателям в момент окончательных выборов «свободно принимать решения с полным сознанием положения»⁷.

Новеллой парламентских выборов 2011 г. явилось составление списка кандидатов политической партией совместно с общественными объединениями на основе заключенного между ними соглашения. Однако такая возможность допускается Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 г.⁸ только для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. В соглашении закрепляются:

1) обязанность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений при выдвижении списков кандидатов на выборах включать в эти списки кандидатуры, предложенные данным общественным объединением или его структурными подразделениями;

2) основания, по которым политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе не включать в список кандидатов ту или иную предложенную кандидатуру. Обязательно предусматривается порядок, в соответствии с которым общественное объединение или его структурные подразделения предлагают кандидатуры для включения в список кандидатов, и указывается срок действия соглашения (п/п. 1 ст. 26).

В ходе парламентских выборов 2011 г. это правило было применено политической партией «Единая Россия», которая включила в партийный список кандидатов от «Народного фронта». Коммунистическая партия России объединила усилия по составлению партийного списка с «Народным ополчением». При этом следует отметить, что и «Народный фронт», и «Народное ополчение» включали в себя в основном неполитические объединения, чьи уставы не предусматривают участия в выборах.

По мнению некоторых авторов, такие изменения в политической системе «вызваны стремлением лидеров правящей партии изобрести еще один новый способ продления своего долголетия, теперь уже не законодательным путем, а с помощью расширения круга своих сторонников. Учитывая критику партии власти со стороны оппонентов, считающих, что она «забронзовела», оторвана от народа, является партией чиновников и консерва-

⁵ См.: Закатнова А. Эксперты недовольны праймериз. Как попасть в десятку // Росс. газ. 2012. 21 дек.

⁶ См.: Население важнее партийцев // Ведомости. 2013. 25 марта.

⁷ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997. С. 596.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

торов, ее лидеры решились на то, чтобы сделать партию общенародной, поглотить все общественные организации, чтобы отражать интересы всех групп населения для еще большего укрепления монополии одной партии»⁹.

Данная практика не предусмотрена действующим законодательством, что определило появление в юридической литературе предложения о расширении списка участников выдвижения кандидатов в депутаты за счет включения в него наряду с политическими партиями общественных объединений путем внесения соответствующих изменений как в федеральное, так и региональное законодательство¹⁰.

Аналогичное мнение высказывает В.Г. Ермаков: «Становится необходимым ограничение деятельности политических партий в полном соответствии с установлениями Конституции Российской Федерации как равноправных с другими общественными объединениями граждан субъектов по формированию органов власти и управления. Необходимо исправить допущенную стратегическую ошибку по предоставлению партиям приоритетного статуса субъекта избирательной системы. Необходимо также предотвратить процесс партизации всех ветвей власти»¹¹.

Определенная демократизация избирательного законодательства проявилась в сокращении числа подписей, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов. Так, если ранее нужно было собрать не более 2% подписей избирателей, то теперь согласно п. 1.1 ст. 37 вышеназванного Закона число подписей для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не может составлять менее 0.5% и более 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, т.е. указан низший предел в 0.5% подписей. Для сравнения: руководящими принципами выборов, утвержденными Венецианской комиссией в 2002 г., предусмотрено, что закон не должен

требовать сбора подписей более 1% избирателей в соответствующем округе¹².

Количество подписей для выдвижения кандидата на пост Президента РФ в порядке самовыдвижения должно составлять не менее 300 тыс. (ранее требовалось 2 млн подписей избирателей) и 100 тыс. – избирателей для политической партии в поддержку выдвинутого ею кандидата (п. 1 ст. 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2013 г.¹³).

Вместе с тем регистрация кандидата на должность Президента РФ, выдвинутого политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы допущен к распределению депутатских мандатов, может осуществляться на основании решения политической партии о выдвижении кандидата без сбора подписей избирателей. Однако это правило действует при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию РФ документов, необходимых для регистрации кандидата.

Новеллой Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 г.¹⁴ стало освобождение от сбора подписей в поддержку партийного списка и кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам политических партий: набравших на предыдущих выборах не менее 3%; допущенных к распределению мандатов на прошлых думских выборах; имеющих депутата хотя бы в одном законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Для участия в выборах новым партиям, еще не заручившимся поддержкой избирателей, требуется собрать не менее 200 тыс. подписей избирателей (не более 7 тыс. в одном регионе).

В поддержку кандидата-самовыдвиженца по одномандатному избирательному округу должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3% от указанного в Федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, заре-

⁹ Ерыгина В.И. Новые модели партийного представительства в российском парламенте и совершенствование правового механизма их регулирования // Народовластие и права человека. Материалы Междунар. науч. конф. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2012. С. 171.

¹⁰ См.: там же. С. 174.

¹¹ Ермаков В.А. Некоторые проблемы гарантий прав человека в современной России // Народовластие и права человека. Материалы Междунар. науч. конф. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. С. 545.

¹² См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (52-я сессия, Венеция, 18–19 октября 2002 г. Страсбург, 30 октября 2002 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М., 2004. С. 624–650.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

гистрированных на территории соответствующего избирательного округа. Если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей, то требуется собрать не менее 3 тыс. подписей избирателей.

При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тыс. сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

Количество представляемых для регистрации кандидата подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на 10%, если иное не установлено федеральным законом. Если для регистрации кандидата требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на четыре подписи.

Таким образом, законодатель установил ограничения на количество собираемых в поддержку кандидата (списка кандидатов) подписей. Это можно объяснить двумя обстоятельствами. Во-первых, при превышении количества собранных подписей в случае последующей отбраковки избирательной комиссией их части шансы таких кандидатов быть зарегистрированными увеличиваются, что можно признать нарушением равного избирательного права. Во-вторых, в результате предоставления большего числа подписей по сравнению с установленным законом всеми кандидатами, избирательными объединениями существенно увеличивается нагрузка на избирательную комиссию, которая должна в определенный, при этом довольно короткий, установленный законом срок осуществить их проверку.

Возникает вопрос: как должна поступить избирательная комиссия, получив от субъектов пассивного избирательного права подписные листы, в которых завышено число подписей по сравнению с тем количеством, которое должно быть предоставлено по закону?

Избирательные комиссии на момент сдачи документов, в которых количество собранных подписей превышает установленный законодательством предел, обязаны их принять. Кандидаты, избирательные объединения после сдачи документов в избирательную комиссию уже не вправе вносить в них изменения, например, убрав подписные листы с лишними подписями. Наличие

таких подписных листов, оформленных с нарушением законодательства согласно п/п. “в” ч. 24 ст. 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, может быть основанием для отказа в регистрации кандидата (списков кандидатов).

Парадоксально, что избирательные комиссии в силу п/п.1.1 ч. 1 ст. 38 указанного Федерального закона обязаны известить кандидата, избирательное объединение обо всех выявленных нарушениях, в том числе и о превышении предельного количества подписей в подписных листах. Однако предоставить возможность каким-либо образом устранить данное нарушение в силу этого же Федерального закона не могут из-за прямого запрета и отсутствия внятного правового механизма устранения данного нарушения¹⁵.

На практике эта проблема решается по принципу “кто во что горазд”. Возможны следующие варианты поведения избирательной комиссии в такой ситуации. Прежде всего это отказ в приеме для регистрации документов, если уже на момент их принятия выявлено превышение предельного количества подписей в подписных листах. Иногда избыток подписей признают недействительным по основаниям, предусмотренным вышеназванным Федеральным законом. Встречаются ситуации, когда члены избирательной комиссии на момент приема подписных листов рекомендуют субъектам пассивного избирательного права внести в них соответствующие изменения. Представляется убедительным мнение авторов, считающих такую ситуацию небесспорной с точки зрения и законодательства, и морально-этических норм. Помимо этого в данном случае можно усмотреть коррупционную составляющую, поскольку кому-то можно подсказать и дать возможность внести изменения в подписные листы, а кому-то можно не подсказать и принять документы, как есть¹⁶. Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости более детального законодательного регулирования поставленной проблемы.

На практике неоднократно имел место отказ в регистрации кандидату в депутаты избирательными комиссиями по причине наличия различного рода дефектов в паспорте гражданина Российской Федерации. Эта проблема была разрешена Постановлением Пленума Верховного Суда РФ

¹⁵ См.: *Япрыцев Е.В.* Деликтные правоотношения на стадии регистрации в отечественной избирательной системе: проблемы правоприменения // *Право и политика.* 2012. № 7. С. 1188–1192.

¹⁶ См.: там же. С. 1191, 1192.

от 31 марта 2011 г.: “Истечение срока действия документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, равно как и наличие иных обстоятельств, требующих обязательной замены документа (например, внесение в паспорт гражданина Российской Федерации отметок и записей, не предусмотренных Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, которое утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828, с последующими изменениями), не означают прекращение гражданства Российской Федерации и утрату избирательных прав и права на участие в референдуме” (п. 13)¹⁷.

Представляется убедительным мнение о том, что данное разъяснение должно прекратить на выборах практику мелочных придирок со стороны избирательных комиссий и судов по поводу недействительности паспорта гражданина Российской Федерации из-за отметок, которые неправомерно делаются разными должностными лицами¹⁸.

Важной гарантией реализации пассивного избирательного права является то, что перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии являются исчерпывающими.

До ноября 2009 г. избирательные комиссии при исключении политической партией кандидата из своего партийного списка практически автоматически принимали аналогичное решение. Однако Конституционный Суд РФ в Постановлении от 9 ноября 2009 г. № 16-П¹⁹ пришел к выводу, что политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

¹⁷ См.: Росс. газ. 2011. 8 апр.

¹⁸ См.: *Колюшин Е.И.* Проблемы судебной защиты избирательных прав граждан // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования. Материалы VII Междунар. науч. конф. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко и Э.С. Юсубова. Томск, 2013. С. 10.

¹⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “К” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях”, части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного собрания Краснодарского края” и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» от 9 ноября 2009 г. // Росс. газ. 2009. 11 нояб.

Аналогичную позицию по этому вопросу высказал Верховный Суд РФ в Постановлении от 31 марта 2011 г., указав, что судам необходимо учитывать, что решение избирательного объединения об исключении гражданина из выдвинутого этим объединением и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов не может быть произвольным. Оно должно быть мотивированным и обусловленным конкретными действиями, а также бездействием данного лица, которые несовместимы с законными интересами избирательного объединения²⁰.

На практике случаи отмены результатов выборов по причине признанной судом незаконной отмены регистрации одного из кандидатов крайне редки. В этом смысле интересен опыт выборов депутатов Государственной думы Томской области в 2001 г., когда в результате незаконного судебного решения один из кандидатов был лишен возможности участвовать в выборах. За оставшихся двух кандидатов из 14 789 избирателей Каштачного избирательного округа № 6 проголосовали 4712 (31.86%) и 4589 (31.03%), соответственно. Против всех кандидатов проголосовали 1873 (12.6%) избирателя.

Суд первой инстанции решил, что избиратели, желавшие отдать свои голоса за кандидата, незаконно отстраненного от выборов, могут быть причислены лишь к группе избирателей, проголосовавших против всех кандидатов либо за одного из двух возможных. Это привело суд к выводу об адекватной картине итогов голосования на Каштачном избирательном округе № 6 и отказу в признании результатов выборов недействительными. Верховный Суд РФ не согласился с таким выводом. Он заметил, что при числе избирателей, внесенных в списки по этому округу, – 36 983 человека, приняли участие в голосовании 14 465 человек, т.е. менее 50% избирателей. За двух победивших кандидатов проголосовали 9301 человек, т.е. 25.1% от общего числа избирателей. Поэтому, по мнению Верховного Суда РФ, нельзя сделать однозначный вывод о том, что эти же кандидаты одержали бы победу на выборах и при участии в них незаконно отстраненного кандидата. Избиратели могли бы выразить протест против снятия его с выборов не только голосованием против всех других кандидатов, но и просто неявкой на выборы. Именно факт неубедительной победы кандидата по Каштачному избирательному округу № 6 выступил одной из причин отмены Верховным

²⁰ См.: Росс. газ. 2011. 8 апр.

Судом РФ результатов выборов по данному избирательному округу²¹.

Гражданский процессуальный кодекс РФ требует, чтобы гражданин, обращающийся в суд за защитой своих избирательных прав, указал, какие именно его права нарушены. А.Е. Любарев считает непроработанным в науке и законодательстве вопрос об избирательных правах граждан, что позволяет судам в ряде случаев отказывать в рассмотрении дела по существу, несмотря на факт явных нарушений избирательного законодательства. В качестве примера он приводит Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2007 г. по делу № 46-ГЦ7-3, смысл которого в том, что не соответствующая федеральному законодательству методика распределения мандатов не нарушает прав рядовых избирателей. В этой связи автор пишет: «Уже возникали и сомнения относительно того, нарушает ли права рядовых избирателей фальсификация итогов голосования. В то же время не подвергается сомнению позиция, согласно которой права кандидата нарушаются в том случае, когда его соперник, например, неправильно оформляет доверенность на своего представителя»²².

Принцип равного избирательного права применительно к содержанию и реализации пассивного избирательного права проявляется в законодательном перечислении видов конституционно-правовой ответственности за нарушение предписаний законодательных норм и возможности защиты пассивного избирательного права в судебном порядке.

Следует отметить, что признанная в науке конституционного права и в правовых позициях Конституционного Суда РФ конституционно-правовая ответственность отрицается судами общей юрисдикции. Колебание судебной практики между формальным пониманием норм избирательного законодательства и поиском смысла не способствует единообразному их применению на выборах. Конституционный Суд РФ полагает, что применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть либо исключено

вообще, либо допустимо только за неоднократные умышленные нарушения избирательного законодательства.

Меры конституционно-правовой ответственности можно классифицировать в зависимости от стадии избирательного процесса, на которой реализуется пассивное избирательное право. Санкциями конституционно-правовой ответственности на стадии регистрации кандидатов, списка кандидатов являются: отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов; отмена регистрации кандидата, списка кандидатов. В отношении зарегистрированного кандидата, списка кандидатов законодательно закреплены такие санкции конституционно-правовой ответственности, как аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов вышестоящей избирательной комиссией; отмена решения комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов. Перечисленные санкции применяются судом, а также избирательной комиссией, зарегистрировавшей список кандидатов, по вновь открывшимся обстоятельствам.

Вместе с тем, по мнению Е.И. Колюшина, набор мер ответственности за избирательные правонарушения нуждается в расширении, а механизмы привлечения к ним работают неэффективно, что влечет высокий уровень латентности правонарушений и преступлений во время выборов. Отмечая отсутствие единства судебной практики по делам, возникающим из избирательных правоотношений, автор перечисляет промежуточные задачи, которые должны быть в центре внимания законодателя, Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции. В числе таких задач:

1) значительное число правонарушений на выборах не становится предметом судебных оценок по мотивам неподсудности из-за отсутствия, по мнению суда, нарушений избирательных прав заявителя, что необоснованно снижает пределы защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, ограничивает доступ к правосудию. Целесообразно факт нарушения избирательного законодательства считать достаточным основанием для реализации права на судебную защиту избирательных прав граждан, изменив соответствующим образом правила подсудности;

2) неоправданное дробление судами правоотношений на выборах препятствует фиксации нарушений избирательных прав и их эффективному восстановлению в период избирательной кампании. Избирательное законодательство и судебная практика не выработали объявленных Конституционным Судом РФ компенсаторных механизмов

²¹ См.: Вискулова В.В. Размышления конституционалиста о действительности и недействительности выборов в России // Конституционное право и политика. М., 2012. С. 448, 449.

²² Любарев А.Е. Концептуальные пробелы и дефекты в избирательном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы Междунар. науч. конф. ЮФ МГУ. 28–31 марта 2007 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2008. С. 468.

в пользу кандидата при невозможности восстановления его незаконно нарушенных прав;

3) законодателю и судам при привлечении к конституционно-правовой и административной ответственности нужно определиться с необходимостью установления вины правонарушителя, разграничить объекты правонарушений, в особенности за подкуп избирателей, экстремизм, нарушение правил предвыборной агитации;

4) колебание судебной практики между формальным пониманием норм избирательного законодательства и поиском смысла не способствует единообразному их применению на выборах. Целесообразно отказаться от применения мер конституционно-правовой ответственности за формальные правонарушения, закрепив позитивно в избирательном праве согласно правовой позиции Европейского Суда по правам человека принцип пропорциональности ответственности установленным законом целям соответствия ответственности содеянному²³.

Анализ вышеприведенных выводов и предложений Е.И. Колюшина позволяет прийти к заключению о дефиците правовой защиты пассивного избирательного права как результата несовершенства законодательного регулирования или судебного толкования закона.

Интересна и заслуживает обсуждения позиция украинского ученого Ю.Г. Барабаша, полагающего, что на законодательном уровне следует сделать так, чтобы минимизировать роль крупного капитала в финансировании политических партий. Очевидно, что существующие политические партии не могут похвастаться значительными успехами на ниве аккумуляции индивидуальных взносов собственных членов, существуя в основном за счет государственной поддержки²⁴.

В отличие от Украины, политические партии в России существуют в основном за счет не государственной поддержки, а вливаний крупного капитала. Последствием финансирования политических партий крупным капиталом является дальнейшая зависимость депутатов и выборных должностных лиц, избранных по списку политической партии, от таких спонсоров. «Бизнес давно уже имеет налаженные отношения с властью. «Любой бизнес

встроен в систему взаимоотношений с властью. К тебе приходит мэр или губернатор, говорят, нужны деньги к выборам, и это становится одной из карт в игре с властью, в получении преференций, условий и т.д., и т.п. Когда обращаются с просьбой – это такой пинг-понг, просьбы получаются взаимными», – говорит на условиях анонимности политтехнолог.

В партиях, которые считаются оппонентами «Единой России», конечные спонсоры тоже скрываются. В финансовом отчете «Справедливой России» из двадцати спонсоров одиннадцать имеют в названии словосочетание «фонд поддержки политических партий», где меняется только последнее слово («Народ», «Гражданская ответственность», «Народовластие» и т.д.). Помимо названия у этих организаций есть и другие общие черты: все они зарегистрированы в Санкт-Петербурге, и руководят ими одни и те же люди. К примеру, П. отвечает за фонды «Народ» (35.9 млн. рублей), «Эффективная власть» (29.9 млн. рублей), «Личность и государство» (22.6 млн. рублей), «Мой выбор» (10 млн. рублей)»²⁵.

Действующее законодательство не предусматривает финансирования избирательной кампании политических партий и кандидатов в депутаты Государственной Думы из средств федерального бюджета²⁶. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» допускает выделение бюджетных средств в избирательные фонды кандидатов и политических партий на региональном уровне. Однако действующие региональные избирательные законы также не предусматривают выделения бюджетных средств в избирательные фонды. Главная причина изменения подхода в том, что Федеральный закон «О политических партиях» ввел финансирование последних после выборов в зависимости от их итогов. При этом пострадали мелкие партии, которые не получают бюджетных средств на выборы.

В юридической литературе отмечается важность недопущения чрезмерного влияния финансов на ход избирательных кампаний, что имеет место на Украине. В то же время нельзя допускать и недофинансирования избирательных кампаний, которое существенно ограничивало возможности

²³ См.: Колюшин Е.И. Избирательное право, избирательный процесс // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2010. С. 283, 284.

²⁴ См.: Барабаш Ю.Г. Непосредственная демократия в Украине: состояние и перспективы развития // Народовластие и права человека. Материалы Междунар. науч. конф. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. С. 89.

²⁵ Патисон Н. «Ресурсы Ада» // Инф. Агентство РУСПРЕС // <http://www.rospress.com/government/11239>

²⁶ См.: Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 13–18.

реализации пассивного избирательного права при проведении выборов в Республике Беларусь²⁷.

Заслуживает поддержки мнение о необходимости участия государства в прямом финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий в силу следующих причин:

а) соперничество кандидатов за избрание в органы государственной власти и местного самоуправления носит прежде всего публично-правовой характер, а не частный;

б) гарантированные бюджетные средства несколько смягчают финансовые проблемы ведения избирательной кампании для небольших политических партий и молодых кандидатов;

в) выборы выполняют кроме главной функции – соперничество за власть и иные общественно полезные функции, а участие государства в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий выступает как своеобразная плата за услуги, оказываемые ими обществу и государству²⁸.

Общий объем избирательных фондов политических партий, участвовавших в выборах Государственной Думы Федерального Собрания РФ 2011 г., характеризуют следующие статистические данные: “Единая Россия” – 635 200 000; ЛДПР – 519 643 079; “Правое дело” – 351 726 400; “Справедливая Россия” – 319 201 085; КППРФ – 223 030 706²⁹.

Обеспечению конституционного принципа справедливости способствует закрепленная Законом обязанность кандидатов, избирательных объединений после дня голосования перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам. Для достижения этой цели кредитная организация обязана по истечении 30 дней со дня голосования по письменному указанию соответствующей комиссии в бесспорном порядке перечислить на ее счет причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся на специальном избирательном счете неизрасходованные денежные

средства по истечении 60 дней со дня голосования – в доход соответствующего бюджета.

Таким в идеале должно быть финансирование избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений. Однако в реальности сданные в избирательные комиссии отчеты – лишь видимая часть финансирования, которая становится прикрытием для денежных потоков, образовавших особый сектор теневой экономики. Анализ практики финансирования избирательных кампаний показывает нарушения норм, установленных Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Имеет место финансирование политических партий через сомнительные фирмы–“прокладки”, причудливым образом связанные между собой³⁰.

В юридической литературе имеет место радикальное мнение, согласно которому в перспективе следует отказаться от избирательных фондов избирательных объединений. Достаточным должен стать контроль за финансированием политических партий в целом³¹.

Оценивая изложенные точки зрения относительно избирательных фондов, следует помнить, что на уровне местного самоуправления субъектами права выдвижения кандидатов, списков кандидатов являются кроме политических партий и иные избирательные объединения, которые согласно ст. 17 Федерального закона “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г.³² не финансируются государством.

Кроме того, отсутствие избирательного фонда у политических партий, в отличие от других субъектов права на выдвижение кандидата, списка кандидатов, и граждан как обладателей пассивного избирательного права нарушит принцип равенства избирательного права применительно к пассивному избирательному праву. Поэтому вышесказанное мнение об отказе от избирательных фондов избирательных объединений представляется недостаточно аргументированным и убедительным. Нужен поиск эффективных форм кон-

²⁷ См.: Кудряшов Е.О. Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16, 17.

²⁸ См.: Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 33, 34.

²⁹ См.: Архив Центральной избирательной комиссии РФ. 2012 г.

³⁰ См. подробнее: Бурибаев А. Как финансируются российские выборы: исследование Forbes // Рсс. Forbs. 2012. 11 окт.

³¹ См.: Гришина М.В. Изменение федерального законодательства о выборах в 2012 году: тенденции и перспективы (Обзор законодательных инициатив и иных предложений) // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования. Материалы Междунар. науч. конф. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко и Э.С. Юсубова. С. 33.

³² См.: Росс. газ. 1995. 25 мая; 2012. 23 июля.

троля за наполнением и расходованием средств избирательного фонда.

Федеральный закон допускает возможность изъятий из принципа равного избирательного права применительно к реализации пассивного избирательного права на стадии предвыборной агитации. Так, законом может быть предусмотрено, что не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов.

Установленное законом число голосов избирателей не может превышать 3% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае законом должно быть предусмотрено, что такое избирательное объединение вправе на основании соответствующего договора получить из общего объема бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади причитающуюся ему долю или ее часть за плату. Размер такой платы не может превышать размера платы

за эфирное время, печатную площадь, резервируемые государственными и муниципальными организациями телерадиовещания, редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации.

Другое изъятие из принципа равного избирательного права применительно к пассивному избирательному праву предполагает возможность предусмотреть в федеральном законе, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются кандидату, выдвинутому избирательным объединением, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах этот кандидат получил менее установленного федеральным законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Полагаю возможным выразить сомнение в целесообразности вышеизложенного правила, ибо оно ужесточает условия для участия в избирательной кампании на стадии предвыборной агитации кандидатов и избирательных объединений, потерпевших неудачу на предыдущих выборах, осложняет реализацию пассивного избирательного права и свидетельствует о нарушении принципа равного избирательного права.