

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ НОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

© 2009 г. С.В. Турищев¹

Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Как отмечает Н.С. Бондарь, право граждан РФ на осуществление местного самоуправления представляет собой элемент права на участие в управлении делами государства, является сложным, комплексным по своему содержанию правом, получающим многоуровневую нормативную правовую регламентацию, начиная с конституционного признания в Основном Законе и заканчивая актами местного нормотворчества муниципальных образований².

Конституция РФ 1993 г. относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов, закрепляя принцип равноправия субъектов и устанавливая право субъектов РФ принимать законы, регулирующие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления. Важным критерием, обеспечивающим единство правового поля проведения муниципальных выборов, является установление Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.³ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) основополагающих принципов и гарантий реализации конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, основных требований к правилам и процедурам организации и проведения выборов, обеспечивающих наиболее полную реализацию этих принципов. По справедливому замечанию проф. С.А. Авакьяна, Федеральный закон об основных гарантиях предполагает систему нормативного регулирования общественных отношений, т.е. совокупность взаимоувязанных и действующих согласованно законодательных актов⁴. Региональные законодательные акты должны соответствовать данному Закону.

Они могут конкретизировать, детализировать, развивать установленные им принципы и нормы, создавая дополнительные гарантии и обеспечивая реализацию федеральных стандартов избирательных прав.

2009 г. стал новым этапом дальнейших преобразований российской избирательной системы, связанных с развитием институтов гражданского общества и демократизацией избирательного процесса, в основу которых положен целый ряд предложений, прозвучавших в ежегодном Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию. Наиболее значимые из указанных предложений касаются уточнения правил участия в выборах политических партий, расширения партийного представительства в федеральном парламенте, отмены использования избирательного залога на выборах всех уровней, а также обсуждения возможности либерализации требований к подписным листам и поэтапного снижения количества подписей избирателей, представляемых в поддержку выдвижения кандидатов.

Указанные предложения, имеющие характер политических преобразований, реализованы в ряде федеральных законодательных актов. Так, Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов” от 9 февраля 2009 г.⁵ институт избирательного залога исключен из числа оснований для регистрации кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, в связи с чем значительно возрос “удельный вес” такой формы поддержки выдвижения кандидата, как представление подписей избирателей, а также значение выдвижения кандидата парламентской политической партией.

В 2009–2010 гг. в субъектах РФ пройдут вторые по счету выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, которые были впервые созданы в рамках реформы местного самоуправления, начавшейся в связи с принятием Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.⁶ Следует отметить, что изменения, внесенные в федеральное избирательное законодательство, кардинальным образом влияют именно на порядок организации предстоящих муниципальных выборов, непосредственно затрагивая «способ привлечения

¹ Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Кубанского государственного университета.

² См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 484.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. М., 2007. С. 22.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

каждого гражданина к осуществлению политического народовластия, “трансляцию” правового содержания институтов местного самоуправления на уровень каждой конкретной личности как участника (субъекта) самоуправленческих отношений политического характера»⁷.

Выдвижение кандидата политической партией, представленной в Государственной Думе, ее региональным или иным структурным подразделением и до отмены избирательного залога давало партийным выдвиженцам преимущество, связанное с тем, что эти кандидаты освобождались от необходимости внесения избирательного залога или представления подписей избирателей и могли быть зарегистрированы лишь на основании правильно оформленного решения избирательного объединения о выдвижении кандидата (списка кандидатов). И, хотя Федеральный закон об основных гарантиях не только предусматривает возможность выдвижения политической партией лиц, не являющихся членами данной партии, но и устанавливает механизм реализации данной процедуры, следует признать существование определенной проблемы, связанной с реализацией беспартийным кандидатом принадлежащего ему права по выдвижению политической партией⁸. Особую актуальность данный вопрос приобретает на выборах муниципального уровня и в большей степени – поселенческого. Субъективную сторону проблемы составляют взаимоотношения кандидата с конкретной политической партией, вернее – ее региональным или иным структурным отделением, а объективную – возможное отсутствие местного отделения партии в соответствующем муниципальном образовании.

Как свидетельствует практика проведения муниципальных выборов, число кандидатов, выдвигаемых в порядке самовыдвижения, превышает количество кандидатов, выдвинутых политическими партиями. По данным ЦИК России, в ходе муниципальных выборов, состоявшихся в 2007 г., в порядке самовыдвижения были выдвинуты 67.5% кандидатов на должности глав муниципальных образований и 55.6% кандидатов в депутаты представительных органов⁹. На муниципальных выборах поселенческого уровня число кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, зачастую превышает 90% от общего числа кандидатов¹⁰.

⁷ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 482.

⁸ По итогам голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 5-го созыва к распределению депутатских мандатов были допущены четыре политические партии: “Единая Россия”, КПРФ, ЛДПР и “Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь”.

⁹ См.: Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика. М., 2008. С. 158–159.

¹⁰ См.: Турицев С.В. Формирование органов местного самоуправления поселенческого уровня в Краснодарском крае // Актуальные проблемы рос. права. 2007. № 1. С. 105.

В ходе предстоящих муниципальных выборов при отсутствии законодательно закрепленной возможности по внесению избирательного залога большинство кандидатов должно будет обратиться к сбору подписей в поддержку своего выдвижения. Кроме того, подписи необходимо будет представить и тем кандидатам, которые выдвинуты непарламентскими политическими партиями. Таким образом, в ходе муниципальных выборов, особенно выборов поселенческого уровня, значимость представления подписей избирателей возрастает многократно. Для подавляющего большинства кандидатов подписи остаются наиболее реализуемой формой поддержки своего выдвижения. В этой связи полагаем возможным обозначить несколько проблем, требующих своего разрешения в Федеральном законе об основных гарантиях как законодательном акте, непосредственно обеспечивающем действенные гарантии избирательных прав и единые избирательные стандарты.

Один из спорных моментов связан с отсутствием в данном Законе дефиниции достоверной подписи избирателя. Определения, причем в негативной форме, недостоверной и недействительной подписей приведены в п. 44 и 45 ст. 2 указанного Закона. Так, недействительной является подпись, собранная с нарушением порядка сбора подписей избирателей и (или) оформления подписного листа. Недостоверной – подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом.

Принципиальное различие между этими подписями заключается в том, что недействительная принадлежит самому избирателю, выражающему свою поддержку выдвижения конкретного лица на соответствующих выборах, недостоверная вносится в подписной лист не избирателем, а другим лицом. Недействительной является такая подпись, при проставлении которой в подписном листе в силу различных причин допущены нарушения, которые могут быть связаны как с процедурой сбора подписей (например, сбор подписей осуществлялся в запрещенных законом местах)¹¹, так и с тем, что подписной лист не соответствует установленной законом форме (как пример – отсутствует дата рождения сборщика подписей, заверяющего подписной лист)¹². Что касается недостоверной подписи, то ее можно определить как сфальсифицированную, поскольку она выполнена не самим избирателем, а другим лицом. Недостоверной подпись признается на основании заключения эксперта.

Логичным было бы предположить, что достоверной является та подпись, которая не признана недостоверной, т.е. та, которая не является сфальсифицированной. Однако неоднозначность трактовки данного вопроса связана с содержащейся, в частности, в ч. 10 ст. 43 Фе-

¹¹ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 3 октября 2008 г. № 91-Г08-8 // Справочно-информационная система “КонсультантПлюс”.

¹² См., например: Определение Верховного Суда РФ от 6 октября 2008 г. № 66-Г08-23 // Справочно-информационная система “КонсультантПлюс”.

дерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”¹³ формулой, согласно которой “по результатам проверки подпись избирателя может быть признана достоверной либо недостоверной и (или) недействительной”. Представляется, что данная формулировка имеет следующие противоречия. Во-первых, исходя из данной законодательной конструкции, невозможно определить, какая подпись является действительной. Во-вторых, в оценку достоверности дополнительно включается оценка другого качественного признака – действительности. В итоге достоверной предлагается считать подпись, которая не только выполнена самим избирателем, но и, кроме того, выполнена без нарушения порядка сбора подписей и требований к оформлению подписного листа. Таким образом, при данном правовом подходе требования, предъявляемые к “качеству” подписей, максимально ужесточаются.

Следует отметить, что указанная формула по аналогии воспроизведена в большинстве региональных избирательных кодексов и законов о муниципальных выборах. Однако у региональных законодателей нет единства в определении понятия достоверной подписи избирателя. Так, в ч. 6 ст. 22 Закона Краснодарского края “О муниципальных выборах в Краснодарском крае” от 26 декабря 2006 г.¹⁴ установлено, что подпись избирателя является достоверной, если не установлена ее недостоверность и (или) недействительность, т.е. закреплена реализация максимально жесткого подхода, не позволяющая иной трактовки достоверности подписей.

Противоположный подход нашел отражение в п. 2 ст. 27 Закона г. Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” от 14 ноября 2008 г.¹⁵, согласно которому подпись избирателя может быть признана достоверной или недостоверной, действительной или недействительной. Пункт 4.1 ст. 52 Избирательного кодекса Свердловской области 2003 г.¹⁶ также трактует понятие достоверной подписи “в пользу кандидата”, закрепляя следующее правило: по результатам проверки достоверности данных, содержащихся в подписных листах, подпись избирателя может быть признана достоверной, недостоверной или недействительной.

Неопределенность в решении вопроса достоверности подписи избирателя характерна для Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” от 8 февраля 2006 г.¹⁷, устанавливающего, что заключения экспертов-специалистов

органов внутренних дел, привлекаемых к проверке, могут служить основанием для признания данных в подписных листах недостоверными и (или) недействительными (ч. 3 ст. 15). Закон Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” от 14 февраля 2005 г.¹⁸ также предусматривает возможность признания подписи избирателя недостоверной и (или) недействительной (ч. 9 ст. 33).

По нашему мнению, различные правовые позиции региональных законодателей по данному вопросу свидетельствуют не о многообразии подходов к регулированию института подписей избирателей, а скорее говорят об имеющемся правовом пробеле в Федеральном законе об основных гарантиях, требующем устранения. Различное толкование понятия достоверной подписи избирателя ведет к ослаблению единой системы гарантий прав граждан при осуществлении регистрации кандидатов, а в ряде случаев допускает неоправданно широкое усмотрение правоприменителя. Учитывая, что в соответствии со ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Российской Федерации, полагаем необходимым ввести в Федеральном законе об основных гарантиях следующее определение достоверной подписи: ***достоверной является подпись избирателя, которая не признана недостоверной в соответствии с пунктом 45 статьи 2 настоящего Федерального закона.***

Это связано с включением федеральным законодателем в число оснований для отказа в регистрации кандидата, предусмотренных при проверке подписей, списка кандидатов, таких альтернативных оснований, как недостаточное количество достоверных подписей избирателей; выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки.

В первом случае именно трактовка понятия “достоверная подпись” определяет содержание решения избирательной комиссии о регистрации кандидата или об отказе в ней. Если достоверными считать все подписи, выполненные самим избирателем, то кандидат должен быть зарегистрирован в том случае, если представит необходимое для регистрации количество нефальшивых подписей. Если же исходить из того, что достоверная подпись – та, что не является недостоверной и недействительной, то кандидат будет зарегистрирован в том случае, если представит необходимое для регистрации количество правильно оформленных подписей, выполненных непосредственно избирателями.

Второе из приведенных оснований для отказа в регистрации содержит более жесткие требования, предъявляемые к качеству подписей: выявление 10 и более процентов как недостоверных, так и недействительных подписей от числа отобранных для проверки

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

¹⁴ См.: <http://izbirkom.krasnodar.info>

¹⁵ См.: http://www.st-petersburg.vybory.izbirkom.ru/region/st-petersburg?action=show_npa

¹⁶ См.: http://www.sverdlovsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/sverdlovsk?action=show_npa&list=3

¹⁷ См.: http://www.stavropol.vybory.izbirkom.ru/region/stavropol?action=show_npa

¹⁸ См.: http://www.tomsk.vybory.izbirkom.ru/region/tomsk?action=show_npa

в безусловном порядке ведет к отказу в регистрации. Минимальное число подписей, которое может быть отобрано для проверки, составляет 20% от количества подписей, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов. Таким образом, теоретически возможна ситуация, когда на основании выявления 2% недостоверных и недействительных подписей от числа подписей, необходимых для регистрации, кандидату может быть отказано в регистрации.

Очевидно, что такое понимание указанного требования Закона при проведении выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, особенно в небольших поселениях, где для регистрации зачастую необходимо представить не более 10 подписей, способно обострить вопрос обеспечения альтернативности выборов.

Федеральный законодатель предусмотрел возможность значительного смягчения жесткого правила применения второго основания для отказа в регистрации кандидатам по тем округам, в которых число избирателей не превышает 10 тыс. человек. Указанный вывод следует из следующей нормы п/п. "в" п. 24 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях: "Выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации кандидата, в случае, когда для его регистрации требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации кандидата". Таким образом, и в этом случае первостепенное значение приобретает то содержание, которое вкладывается в понятие "достоверная подпись".

Федеральный законодатель предоставляет достаточно значительные свободы для установления дополнительных гарантий реализации избирательных прав в региональном законодательстве¹⁹. Так, 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 РФ предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов. При числе избирателей в округе менее 5 тыс. региональным законодателем может быть установлено, что избирательный фонд кандидата не формируется. Если средняя норма представительства не превышает 5 тыс. избирателей, законом субъекта может быть установлена упрощенная процедура выдвижения, согласно которой кандидаты в депутаты представительных органов муниципальных образований не представляют сведения о доходах и имуществе, принадлежащем на

праве собственности²⁰. Однако на региональном уровне, как правило, указанные широкие возможности для усмотрения не находят своей реализации. Формуле Федерального закона "законом субъекта может быть предусмотрено" зачастую соответствует молчание региональных законодательных актов – указанные возможности не получают своей реализации. Очевидно, назрела необходимость осуществления дальнейшего дифференцированного подхода законодательного регулирования на федеральном уровне порядка проведения муниципальных выборов с целью упрощения процедуры регистрации, по крайней мере для кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований.

Полагаем целесообразным в *п. 17 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях закрепить не в диспозитивной, а в императивной форме положение, устанавливающее обязательность осуществления регистрации кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований в заявительном порядке, т.е. без представления подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, если средняя норма представительства избирателей составляет менее 10 тыс.*²¹

Следующая проблема связана с количеством подписей, представляемых кандидатами в ходе досрочных выборов. Возникновение проблемы связано с тем, что вышеуказанным Законом установлена возможность сокращения на досрочных выборах сроков осуществления избирательных действий не более чем на треть, в том числе и срока, который отводится кандидатам для сбора подписей. Установив возможность сокращения продолжительности избирательной кампании не более чем на треть, федеральный законодатель не прописал необходимость корреспондирующего такому сокращению сроков сокращения числа подписей, представляемых для регистрации кандидата. Указанная проблема также в значительной степени касается лишь муниципальных выборов, а точнее – выборов глав муниципальных образований, поскольку досрочными являются только выборы, на которых орган избирается в целом. Наиболее часто досрочные выборы проводятся в связи с избранием главы муниципального образования²². При проведении досрочных выборов федерального уровня указанной проблемы не существует, поскольку законодателем установлено

²⁰ См.: *Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М.* Избирательное право России. М., 2008. С. 321.

²¹ См.: *Турищев С.В.* Указ. соч. С. 107.

²² Так, на территории Краснодарского края в октябре 2005 г. состоялись первые выборы глав 378 вновь образованных муниципальных образований поселенческого уровня. Из них в период 2006–2009 гг. по разным причинам до окончания срока своих полномочий прекратили полномочия около 80 избранных глав. Все назначенные в этой связи выборы имели статус досрочных. При этом сроки осуществления избирательных действий сокращались от 1/4 до 1/3.

¹⁹ См.: *Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М.* Муниципальные выборы в Российской Федерации. М., 2006. С. 36–37.

обязательное сокращение наполовину числа подписей, необходимых для регистрации²³.

Предлагаем в Федеральном законе об основных гарантиях *установить правило, согласно которому в случае проведения досрочных муниципальных выборов число подписей, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, сокращается пропорционально величине сокращения сроков осуществления избирательных действий*. Таким образом,

²³ См.: п. 14 ст. 36 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” от 10 января 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; ч. 2 ст. 39 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

если сроки проведения избирательной кампании будут сокращены на треть, то и количество подписей, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, также должно быть сокращено на треть.

Представляется, решению задач “проведения интенсивной правовой модернизации публично-властных отношений”, созданию “единства элементов публичного управления”²⁴, а также “законодательной конкретизации содержания основных прав и свобод человека и гражданина”²⁵ будет способствовать уточнение в Федеральном законе об основных гарантиях единых стандартов проведения муниципальных выборов.

²⁴ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 70–71.

²⁵ Красс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 86.