

Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета, профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации
355017, Россия, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12
E-mail: sigma45@yandex.ru

В процессе становления российского избирательного законодательства сложились три формы поддержки выдвижения кандидатов (сбор подписей избирателей, итоги предшествующих выборов, муниципальный фильтр), которые на практике такую поддержку выявляют не всегда и в применении которых возникает ряд проблемных вопросов. В связи с этим, по мнению автора, такие формы поддержки кандидатов, как итоги предшествующих выборов и муниципальный фильтр, подлежат исключению из российского законодательства. Вместе с тем заградительный барьер при регистрации кандидатов необходим, но только для недопущения злоупотребления ими своим пассивным избирательным правом и отсева тех, кто выдвигается не для того, чтобы быть избранным, а в иных личных целях. Действенным заградительным барьером для кандидатов, злоупотребляющих своим пассивным избирательным правом, может быть избирательный залог при сохранении при этом сбора подписей для тех, кто не может позволить себе внесение избирательного залога.

Ключевые слова: поддержка выдвижения кандидатов, сбор подписей избирателей, муниципальный фильтр, избирательный залог, итоги предшествующих выборов, политическая партия, отказ в регистрации кандидатов.

Supporting of Nomination of Candidates: Historical Context, Problems and Seeking Their Solution

V. A. CHEREPANOV, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation
Stavropol State Agrarian University
12, Zootekhnicheskiiy lane, Stavropol, Russia, 355017
E-mail: sigma45@yandex.ru

Three forms of supporting of nomination of candidates have developed in the process of establishment of the Russian electoral legislation (collection of electors' signatures, results of previous elections, municipal filter) which in the author's opinion do not always display such support and whose practical application gives rise to certain problems. In this regard, in the author's opinion, such forms of support of nomination of candidates as results of previous elections and municipal filter should be eliminated from the Russian legislation. However, a threshold during registration of candidates is necessary, but only to prevent the candidates from abusing their ballot access and exclude those candidates who stand for the elections not to be elected, but for other personal purposes. Electoral pledge while preserving the signatures collection for those who can't afford the electoral pledge might be an effective threshold for candidates who abuse their ballot access.

Keywords: supporting of nomination of candidates, collection of electors' signatures, municipal filter, electoral pledge, results of previous elections, political party, refusal to register candidates.

DOI: 10.12737/19762

Поддержка выдвижения кандидатов в форме сбора подписей избирателей появилась в рамках из-

бирательной реформы 1989 г., когда правом выдвижения кандидатов в народные депутаты РСФСР

и кандидатов в народные депутаты местных советов наряду с трудовыми коллективами и общественными организациями были наделены собрания избирателей по месту жительства. Такие собрания созывались избирательными комиссиями как по собственной инициативе, так и по инициативе органов общественной самодеятельности населения, поддержанной подписями не менее 300 избирателей данного избирательного округа для кандидатов в народные депутаты РСФСР и 30 избирателей для кандидатов в народные депутаты местных советов. Однако сбор подписей избирателей рассматривался при этом еще не как выражение поддержки выдвижения конкретных кандидатов, а как условие созыва собрания избирателей по месту жительства для выдвижения кандидатов, поскольку устанавливалось, что при его проведении должны создаваться условия для обсуждения неограниченного числа кандидатур¹.

Сбор подписей избирателей как выражение поддержки выдвижения конкретных кандидатов закреплен российским законодательством в 1991 г. при правовом регулировании проведения выборов Президента РСФСР. В Законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР» впервые были выделены две самостоятельные избирательные процедуры: выдвижение кандидата и поддержка избирателями уже состоявшегося выдвижения кандидата. Правом выдвижения кандидатов наделялись две группы участников избирательного процесса (ст. 7 данного Закона):

зарегистрированные в установленном порядке республиканские общественные объединения и рес-

публиканские органы всесоюзных общественных объединений (далее — общественные объединения);

трудовые коллективы и собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям (далее — собрания граждан).

Для регистрации кандидатов, выдвинутых общественными объединениями, сбора подписей не требовалось. Трудовые коллективы и собрания граждан имели право непосредственного выдвижения кандидатов при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем 100 тыс. граждан, обладающих избирательным правом (ст. 7 Закона). В связи с этим для регистрации выдвинутого ими кандидата представлялся заверенный протокол о результатах сбора подписей в его поддержку (ст. 8 Закона).

Однако для включения в избирательный бюллетень все кандидаты, выдвинутые как трудовыми коллективами и собраниями граждан, так и общественными объединениями, должны были собирать подписи избирателей (100 тыс. подписей) либо получить поддержку не менее 1/5 от общего числа народных депутатов РСФСР, принятую путем тайного голосования на заседании Съезда народных депутатов РСФСР (ст. 7 Закона). Необходимо отметить, что данная форма поддержки выдвижения кандидатов не нашла последующего закрепления в российском законодательстве.

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, наоборот, получил широкое применение в российской избирательной практике и стал фактически основной формой поддержки выдвижения кандидатов. Дальнейшее ее становление произошло на выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., которые проводились по смешанной избирательной системе (225 депутатов избирались в одномандатных округах, 225 — в общедепутатском округе по спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объ-

¹ См. ст. 32 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР»; ст. 34 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР».

единениями). Согласно Положению о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. (далее — Положение), утвержденному Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557, для регистрации кандидатов, списка кандидатов (далее — кандидатов) необходимо было собрать определенное количество подписей избирателей:

для кандидата по одномандатному округу — не менее 1% от общего числа избирателей округа (п. 2 ст. 24 Положения);

для регистрации общефедерального списка кандидатов — не менее 100 тыс. избирателей (п. 5 ст. 23 Положения).

Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» сбор подписей был закреплен в качестве обязательного условия регистрации всех кандидатов на всех выборах в Российской Федерации. Количество подписей и порядок их сбора в зависимости от вида выборов устанавливались федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, однако при этом максимальное их количество не могло превышать 2% от числа избирателей соответствующего (общефедерального или одномандатного) избирательного округа (ст. 18 и 19).

Такие требования сохранились и в последующем Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако в 1999 г. внесенными в него изменениями и дополнениями впервые в истории российского избирательного законодательства была установлена правовая возможность регистрации кандидатов на основе *избирательного залога*: федеральным законом, законом субъекта РФ могло быть предусмотрено, что по усмотрению кандидатов, избирательных объединений, избира-

тельных блоков регистрация кандидатов производится не на основании подписей избирателей, а на основании избирательного залога, размер которого не должен составлять более 15% от предельного размера расходования средств избирательного фонда². В 2002 г. было определено, что законом субъекта РФ указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не должен составлять менее 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда³.

Избирательный залог как условие регистрации кандидатов, альтернативное сбору подписей (не являясь при этом формой поддержки выдвижения кандидатов), получил широкое распространение в российской избирательной практике. Так, на первых после его введения выборах депутатов Государственной Думы (19 декабря 1999 г.) правом внесения избирательного залога воспользовалось 21 избирательное объединение (блок), а 11 — представили подписи избирателей⁴.

Дальнейшая институционализация поддержки выдвижения кандидатов происходила в рамках государственно-партийного строительства по созданию «сверху» крупных политических партий на основе Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и соответствующей избирательной реформы, закрепившей привилегированное положение отдельных политических партий в избирательном

² См. п. 5 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ).

³ См. п. 11 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁴ См.: Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 127.

процессе⁵. Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (п. 16 ст. 38) было установлено, что регистрация кандидатов, выдвинутых политическими партиями (избирательными блоками), осуществляется без сбора подписей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями (избирательными блоками), были допущены к распределению депутатских мандатов. Тем самым наряду со сбором подписей была законодательно конституируема еще одна, вторая форма поддержки выдвижения кандидатов — *итоги предшествующих выборов* (политические партии, допущенные к участию в выборах без сбора подписей по итогам предшествующих выборов, далее именуются парламентскими партиями).

Серьезные изменения институт поддержки выдвижения кандидатов претерпел в период президентства Д. А. Медведева (2008—2012 гг.). В 2009 г. (после десяти лет применения в избирательном процессе) отменен избирательный залог⁶. Причины были озвучены на общегосударственном уровне в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2008 г.: «Использование денежного залога на выборах всех уровней должно быть отменено. Участвовать в выборах или нет — должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе»⁷.

⁵ Подробнее об этом см.: Черепанов В. А. Политическая реформа в России: проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21—38.

⁶ См. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов».

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2008 года // Российская газета. 2008. 6 нояб.

Упразднение избирательного залога привело к увеличению случаев отказа в регистрации кандидатов и судебной отмены их регистрации на основании результатов проверки подписных листов. По данным Центральной избирательной комиссии РФ⁸, на выборах, состоявшихся через год после отмены избирательного залога в единый день голосования 14 марта 2010 г., в 37 субъектах РФ было принято 424 отказа в регистрации, причем «основаниями для подавляющего большинства решений об отказе явились недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки».

Практически одновременно с отменой избирательного залога была существенно дополнена и расширена такая форма поддержки выдвижения кандидатов, как итоги предшествующих выборов. Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ устанавливалось, что без сбора подписей избирателей осуществляется регистрация кандидатов, выдвинутых партиями, получившими по итогам предшествующих выборов депутатские мандаты не только в Государственной Думе, но и в законодательных (представительных) органах не менее чем в 1/3 субъектов РФ.

Волна митингов, прокатившаяся по стране после выборов в Государственную Думу, состоявшихся 4 де-

⁸ См.: Справка по результатам изучения материалов, представленных избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по отказам в регистрации кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления. URL: http://www.cikrf.ru/banners/sovesh_2010/sov_registr/sov_registr_250810.html.

кабря 2011 г., выявила ряд проблемных вопросов, возникших в российской политической системе. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2011 года провозглашен курс на комплексную политическую реформу⁹, в рамках которой в Государственную Думу внесен ряд президентских законопроектов, принятых в качестве федеральных законов. При этом наряду с возвратом прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ (далее — губернатор, руководитель субъекта РФ), переходом к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы, упрощенным порядком регистрации политических партий осуществлено значительное реформирование института поддержки выдвижения кандидатов.

Во-первых, Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, возвратившим прямые выборы губернатора, устанавливалось, что выдвижение кандидата на эту должность должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ, каждый из которых может поддержать только одного кандидата (далее все эти лица именуются муниципальными депутатами). Тем самым была введена третья, новая для российского законодательства форма поддержки выдвижения кандидатов, получившая в печати название *муниципально-го фильтра*.

Во-вторых, Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ предусматривалось, что при проведении любых выборов, за исключением выборов Президента РФ, все политические партии освобождаются от сбора подписей избирателей. Однако через два года после окончания срока президентства Д. А. Медведева эта норма была отменена и

привилегированное положение парламентских партий восстановлено¹⁰. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ установлено, что необходимым условием регистрации кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований является поддержка этого выдвижения избирателями, наличие которой устанавливается одним из двух возможных способов: определяется по результатам выборов либо подтверждается необходимым числом подписей. Рассмотрим этот правовой институт на примере выборов депутатов Государственной Думы¹¹, аналогичные формы поддержки выдвижения кандидатов с некоторыми особенностями для различных видов выборов установлены федеральными законами, регулирующими их проведение¹².

Итак, для регистрации кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы возможны две формы поддержки выдвижения кандидатов. Во-первых, при их выдвижении политическими партиями поддержка определяется по результатам предшествующих выборов в Государственную Думу или в представительные (законодательные) органы субъектов РФ. Партия считается получившей поддержку избирателей и не требует сбора подписей избирателей, если она получила места в Государственной Думе по итогам предшествующих выборов или набрала не менее 3% голосов изби-

¹⁰ Освобождение всех партий от сбора подписей сохранено лишь на выборах должностного лица местного самоуправления.

¹¹ См. ст. 44 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹² См. ст. 36 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; п. 3—8 ст. 35¹ Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

⁹ См.: Российская газета. 2011. 23 дек.

рателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, либо получила места в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта РФ¹³.

Во-вторых, в противном случае политическая партия для регистрации федерального списка кандидатов должна подтвердить электоральную поддержку путем сбора не менее 200 тыс. подписей избирателей.

Если федеральный список кандидатов от политической партии зарегистрирован, то выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу политической партией считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей.

В поддержку выдвижения кандидата по одномандатному избирательному округу, выдвинутого путем самовыдвижения или политической партией, которая не считается получившей поддержку избирателей по итогам предшествующих выборов, должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей, — не менее 3 тыс. подписей.

В практике применения каждой из вышеназванных форм поддержки выдвижения кандидатов (итоги предшествующих выборов, сбор подписей избирателей, муниципальный фильтр) возникает ряд проблемных вопросов, которые нуждаются в рассмотрении.

1. *Вопросы, возникающие при определении поддержки избирателей по итогам предшествую-*

щих выборов. Законодательные положения, которые освобождают от сбора подписей политические партии, получившие по итогам предшествующих выборов депутатские места в представительных органах (Государственной Думе, законодательных (представительных) органах субъектов РФ, представительных органах муниципальных образований), поставили такие партии в привилегированное положение по сравнению с другими, тем более с вновь создаваемыми партиями, что, на наш взгляд, противоречит конституционному принципу равноправия, согласно которому государство гарантирует равенство прав граждан, в том числе их избирательных прав, независимо от принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Кроме того, итоги предшествующих выборов не всегда могут подтвердить наличие поддержки избирателями той или иной политической партии спустя пять лет — на момент выдвижения кандидатов на текущих выборах. За время, прошедшее с момента предшествующих выборов, электоральная поддержка может быть утеряна.

2. *Вопросы, возникающие при использовании муниципального фильтра.* В рамках существующей системы представительных органов местного самоуправления, сформированных при доминировании нескольких политических партий, в первую очередь «Единой России», у кандидатов от других партий возникают существенные трудности при преодолении муниципального фильтра. «По сути, нормами данного закона, — как обоснованно отмечает А. Е. Постников по поводу введения муниципального фильтра, — создан дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Государственной Думе и представительных органах субъектов РФ, муниципальных образований, чрезвычай-

¹³ Наличие этой поддержки определяет Центральная избирательная комиссия РФ, по данным которой по состоянию на 28 октября 2014 г. к участию в выборах депутатов Государственной Думы без сбора подписей избирателей допущены 14 политических партий. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/spisok/>.

но сложно преодолеть, не располагая административным ресурсом на региональном и местном уровнях»¹⁴.

Ситуацию, возникающую на губернаторских выборах, можно проиллюстрировать следующей выдержкой из интервью врио губернатора Воронежской области А. В. Гордеева накануне выборов 14 сентября 2014 г., в результате которых он был избран на эту должность: «Выборы, конечно, сложно назвать настоящими. Есть странная история с муниципальным фильтром. Я думаю, что его в скором времени отменят. Просто подумайте — на практике получилось, что мне нужно было своим конкурентам голоса собирать! У нас даже коммунист не проходил через фильтр. И вот я должен обращаться в партию (Единую Россию. — “Ъ”) и говорить — ну давайте соберем им голоса! Поэтому и выборы условные, они не отражают сути выборного процесса»¹⁵.

Применение муниципального фильтра на практике приводит к значительному сужению условий реализации пассивного избирательного права и значительному отсеву выдвинутых кандидатов. На наш взгляд, законодательная норма о муниципальном фильтре чрезмерно ограничивает пассивное избирательное право, поскольку способствует возникновению ситуации, при которой гражданин по независящим от него причинам не может реализовать свое право быть избранным.

3. Вопросы, возникающие при сборе подписей избирателей.

Во-первых, собранные подписи, отражающие мнение небольшой, произвольно выбираемой части избирателей, не всегда отражают реальную электоральную поддержку кандидатов. Так, по данным анали-

тического доклада «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», подготовленного в Независимом институте выборов, с одной стороны, значительная часть кандидатов получает на выборах даже меньше голосов, чем количество представленных ими подписей (на выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. таких списков было 16 из 43, а на выборах 2003 г. — 7 из 22), кроме того, имеет место массовая подделка подписей; с другой стороны, по результатам проверки подписей отказ в регистрации получают кандидаты, явно пользующиеся поддержкой избирателей¹⁶.

Во-вторых, в ряде случаев сбор подписей используется не в связи с его целевым назначением, т. е. для подтверждения поддержки избирателей, а для других целей, например для устранения конкурентов.

Так, в 2007 г. на выборах в Государственную Думу Ставропольского края в судебном порядке была отменена регистрация списка кандидатов политической партии «Патриоты России» по причине значительного числа недостоверных подписей в подписных листах¹⁷. «Патриоты России» позиционировали себя оппонентом действовавшего губернатора и активно выступали с его критикой. Тогда было много разговоров о том, что в армию сборщиков подписей для этой партии специально направлялись лица в целях внесения в подписные листы не соответствующих действительности сведений. Трудно сказать, было ли так на самом де-

¹⁴ Постников А. Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 37.

¹⁵ Интервью с врио губернатора Воронежской области А. В. Гордеевым // Коммерсантъ. 2014. 2 сент.

¹⁶ См.: Автономов А. С., Бузин А. Ю., Иванченко А. В., Кривцов В. И. и др. Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов» // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: матер. междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. М., 2006. С. 66—67.

¹⁷ URL: http://supcourt.ru/stor_pdf.php?id=163730.

ле. Однако очевидно, что все кандидаты, а не только обладающие «административным ресурсом» имеют достаточно возможностей для того, чтобы добиться появления недостоверных и недействительных подписей в подписных листах своих конкурентов.

В-третьих, отказ в регистрации кандидата при 10% и более недостоверных или недействительных подписей, как установлено Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, вызывает сомнения с точки зрения соответствия данной нормы правовым принципам справедливости и соразмерности.

Отказ в регистрации кандидата — это мера конституционно-правовой ответственности, которая может наступать только в случае совершения субъектом права определенного правонарушения. Предположим, что избиратель в силу невнимательности или плохого зрения неправильно указал в подписном листе серию и номер своего паспорта. Такая подпись признается недействительной со всеми вытекающими последствиями для кандидата.

Но разве кандидат совершил при этом какое-либо правонарушение, осуществил деяние, причиняющее вред обществу? Очевидно, что нет. Тогда почему за действия других лиц наступает ответственность кандидата? Почему из-за простой ошибки, которую зачастую даже нельзя поставить людям в вину, «без вины виноватому» человеку запрещают воспользоваться его конституционным правом быть избранным в органы государственной власти или местного самоуправления?

На наш взгляд, указанная норма Федерального закона противоречит принципам справедливости и соразмерности, поскольку не может быть наказания без правонарушения, а наказание должно быть соразмерно нарушению в том случае, когда оно действительно совершено.

Проведенный анализ позволяет полагать, что в российской из-

бирательной практике сложился и оформился особый вид избирательного ценза, который допускает к регистрации только тех кандидатов, которые по замыслу законодателя обладают некоторой (хотя бы минимальной) электоральной поддержкой. Такой ценз первичной поддержки выступает в качестве своеобразного фильтра, посредством которого на стадии выдвижения и регистрации кандидатов должен осуществляться отсев тех из них, которые такой поддержкой не обладают.

Однако в реальности применяемые избирательные процедуры (сбор подписей, муниципальный фильтр, определение поддержки по итогам предшествующих выборов) электоральную поддержку выявляют далеко не всегда. Кроме того, необходимость такой первичной поддержки, по нашему мнению, не вытекает из сущности свободных выборов как высшего непосредственного выражения воли многонационального российского народа. Очевидно, что только в результате непосредственного волеизъявления всех избирателей в ходе голосования, а не путем технического отсева кандидатов посредством искусственно конструируемых фильтров должны определяться народные представители, которые от имени народа принимают законы, определяющие жизнь нашей страны.

В соответствии с изложенным полагаем, что нужно уменьшить количество искусственных преград для возможных кандидатов, сделать так, чтобы на рассмотрение избирателей был вынесен максимально широкий список кандидатов, из числа которых народ как носитель суверенитета и единственный источник власти в нашей стране сам сделает свой выбор. Разумеется, такой вывод не должен быть доведен до логического абсурда. Представим ситуацию, при которой любой человек, обладающий пассивным избирательным правом, имеет возможность выдвинуться кандидатом на выборах. В таком случае зна-

чительно увеличится число тех, кто выдвигается не для того, чтобы быть избранным, а для иных целей: сделать себе рекламу, подготовить электорат для последующих выборов, помочь другим кандидатам в борьбе с конкурентами, покритиковать действующую власть, покрасоваться на экранах телевизоров за счет бесплатно предоставленного времени в эфире и т. п.

Поэтому возникает необходимость не допускать к участию в избирательной кампании тех, кто злоупотребляет своим пассивным избирательным правом. Напомним, что под злоупотреблением правом в избирательном процессе понимаются умышленные деяния субъектов избирательного процесса по реализации своих субъективных прав в противоречии с их целевым назначением, влекущие нарушение прав иных субъектов избирательного процесса и противоречащие принципам избирательного права, направленным на проведение справедливых выборов¹⁸.

Отсюда следует, что, если человек выдвигается в кандидаты без намерения быть избранным, а с иными целями, он тем самым реализует свое пассивное избирательное право не в связи с назначением этого права. Речь идет о злоупотреблении своим правом быть избранным и желании получить от его реализации какие-то иные блага и преимущества в своей жизни. По нашему мнению, на пути к такому злоупотреблению пассивным избирательным правом должен быть поставлен заградительный барьер. Сбор подписей и муниципальный фильтр в силу отмеченных недостатков в качестве такого барьера выступают далеко не всегда и нередко являются не выражением воли избирателей, а способом устранения конкурентов.

¹⁸ См.: Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010. С. 53; Макарецев А. А. Избирательный режим в Российской Федерации: монография. М., 2013. С. 181—183.

Тогда остается иной, распространенный в избирательной практике других стран заградительный барьер — избирательный залог, который, как отмечалось, использовался в нашей стране, но в 2009 г. был упразднен. В то время это объяснялось необходимостью освобождения выборов от финансовой зависимости, а избирательный залог преподносился как доступный лишь «денежным мешкам». На наш взгляд, реальное целеполагание при отмене избирательного залога заключалось абсолютно в ином, а именно в упразднении самой возможности возникновения ситуации, когда неугодных кандидатов нельзя устранить легальными средствами, поскольку в тот период, по справедливой оценке Н. А. Бобровой, «внешение избирательного залога было единственной возможностью для многих и многих независимых выдвиженцев стать зарегистрированными кандидатами на выборах разных уровней»¹⁹.

А что касается «денежных мешков» и возможности регистрации посредством избирательного залога только людям, имеющим значительные финансовые средства, то это из области искусственно тиражируемых мифов. Напомним, что размер избирательного залога составлял 15%, а в регионах уменьшался до 10% от предельного размера избирательного фонда. Очевидно, что человек, реально желающий избраться и понимающий затратность избирательной кампании, мог потратить одну десятую своего избирательного фонда на внесение избирательного залога, который подлежал возврату, если кандидат по итогам голосования набирал не менее 5% голосов избирателей. Ну а в том случае, если кандидат не мог себе это позволить, у него

¹⁹ Боброва Н. А. Избирательное законодательство и политика // Конституционное право и политика: сб. матер. междунар. науч. конф. 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 439.

оставался альтернативный способ — сбор подписей избирателей.

Итак, как уже было сказано, в процессе становления российского избирательного законодательства сложились три формы поддержки выдвижения кандидатов (итоги предшествующих выборов, сбор подписей избирателей, муниципальный фильтр), которые в реальности такую поддержку выявляют далеко не всегда и в практике применения которых возникает ряд существенных проблемных вопросов. В связи с этим, как представляется, такие формы поддержки, как итоги предшествующих выборов и муниципальный фильтр, по изложенным в статье причинам подлежат ис-

ключению из российского законодательства.

Заградительный барьер при регистрации кандидатов необходим, но только для недопущения злоупотребления ими своим пассивным избирательным правом и отсева тех, кто выдвигается не для того, чтобы быть избранным, а в иных личных целях.

Действенным заградительным барьером для кандидатов, злоупотребляющих своим пассивным избирательным правом, во всяком случае значительной их части, может быть избирательный залог при сохранении сбора подписей для тех, кто не может позволить себе внесение этого залога.

Библиографический список

Автономов А. С., Бузин А. Ю., Иванченко А. В., Кривцов В. И. и др. Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов» // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: матер. междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. М., 2006.

Боброва Н. А. Избирательное законодательство и политика // Конституционное право и политика: сб. матер. междунар. науч. конф. 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012.

Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006.

Интервью с врио губернатора Воронежской области А. В. Гордеевым // Коммерсантъ. 2014. 2 сент.

Макарцев А. А. Избирательный режим в Российской Федерации: монография. М., 2013.

Постников А. Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12.

Российская газета. 2011. 23 дек.

Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010.

Черепанов В. А. Политическая реформа в России: проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3.

Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования

НАНБА Сариа Беслановна, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: const@izak.ru