

**Д.И. МИТЮШЕВ**

## **К вопросу об условиях реализации пассивного избирательного права**

Сегодня среди представителей отечественного юридического научного сообщества нет единой общепризнанной позиции по соотношению понятий «ограничения избирательного права» и «условия реализации избирательного права». А необходимость в выработке подобной позиции есть. Как говорится, здесь масло в огонь подливает и содержание пунктов 5 и 6 статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»\* (далее – закон об основных гарантиях), буквальное толкование которых позволяет сделать вывод, что условия реализации пассивного избирательного права являются одной из составляющих их ограничений.

Полагаю, что понятия «ограничения избирательного права» и «условия реализации избирательного права» надо разграничивать, относя к первым только установленные законодательством о выборах Российской Федерации избирательные цензы (возрастной, оседлости, гражданства и т.п.) и рассматривая в качестве последних предусмотренные указанным законодательством действия (процедуры), которые необходимо совершить (реализовать) обладающему пассивным избирательным правом гражданину для того, чтобы избраться в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права обозначены в пунктах 1–5.1 статьи 33, пункте 1 статьи 35.1, пунктах 1, 1.2–1.6 статьи 38, пунктах 1, 3 и 11 статьи 58, пунктах 6–6.2 статьи 70 закона об основных гарантиях. При этом конкретный набор условий реализации пассивного избирательного права зависит от уровня и вида выборов, а также от способа выдвижения гражданина

---

МИТЮШЕВ Дмитрий Ильич – кандидат юридических наук, председатель Избирательной комиссии Республики Коми

\* Далее по всему тексту при упоминании норм законов речь идет о статьях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

в качестве кандидата (непосредственное выдвижение, выдвижение в составе списка кандидатов).

Итак, все предусмотренные законодательством о выборах Российской Федерации условия реализации гражданином пассивного избирательного права можно подразделить на условия выдвижения гражданина в качестве кандидата (пункты 1–5.1 статьи 33), условия регистрации гражданина в качестве кандидата (пункт 1 статьи 35.1, пункты 1, 1.2–1.6 статьи 38, пункты 1, 3 и 11 статьи 58) и условия признания гражданина избранным кандидатом (пункты 6–6.1 статьи 70). Таким образом, исходя из приведенной классификации, можно вести речь о трех этапах реализации пассивного избирательного права: первоначальном, основном и завершающем. Только гражданин, который успешно пройдет все три этапа, реализует принадлежащее ему пассивное избирательное право в полном объеме. Поэтому, на мой взгляд, было бы логично, если бы несоблюдение гражданином условий реализации пассивного избирательного права на каждом из обозначенных этапов влекло за собой невозможность перехода к следующему этапу его реализации, что, однако, в настоящее время не предусмотрено законодательством.

Так, гражданин, нарушивший условия реализации пассивного избирательного права на первоначальном этапе (к примеру, одновременно с заявлением о согласии баллотироваться не представивший все необходимые документы), продолжает на протяжении длительного промежутка времени участвовать в избирательном процессе в качестве кандидата вплоть до принятия соответствующей избирательной комиссией решения об отказе в его регистрации: формирует избирательный фонд, осуществляет сбор подписей избирателей в поддержку своего выдвижения, проводит предвыборную агитацию и т.п. При этом судьба его как, скажем, кандидата в кандидаты уже предрешена, а все совершаемые им действия лишены практического смысла, так как со всей очевидностью (неведомой, пожалуй, только самому кандидату) не позволят ему достичь желаемого результата.

В целях исключения самой возможности возникновения ситуаций такого рода предлагаем: закрепить в статье 2 закона об основных гарантиях определение понятия «выдвинувшийся кандидат»; уточнить в пункте 2 статьи 33, что только после совершения всех описанных в статье 33 действий и представления в соответствующую комиссию всех необходимых и оформленных в соответствии с законодательством документов и их копий гражданин приобретает права выдвинувшегося кандидата, в том числе право на открытие специального избирательного счета и формирование избирательного фонда, право на обеспечение поддержки своего выдвижения.

Очевидно, что указанные изменения повлекут за собой необходимость внесения изменений и в иные регламентирующие процедуры выдвижения и регистрации кандидатов нормы. В частности, необходимо

будет установить срок для устранения кандидатом выявленных избирательной комиссией недостатков в оформлении представленных документов, для сдачи дополнительных документов, копий документов, представление которых необходимо для завершения процедуры выдвижения, закрепить в статье 33 положение о том, что в случае неустранения выявленных недостатков, непредставления дополнительных документов (копий документов) в установленный срок избирательная комиссия принимает решение о прекращении дальнейшего участия гражданина в избирательной кампании. Таким образом, момент окончания первоначального этапа реализации пассивного избирательного права (стадии выдвижения кандидатов) будет четко определен.

Что касается моментов окончания основного и завершающего этапов реализации пассивного избирательного права (регистрация и избрание кандидата соответственно), то они в настоящее время достаточно однозначно определены в статьях 38 и 70 и в дополнительном уточнении, по моему мнению, не нуждаются.

Несколько слов по вопросу о содержании установленных избирательным законодательством условий реализации пассивного избирательного права.

Согласно статье 33 закона об основных гарантиях к общим условиям выдвижения гражданина в качестве кандидата относятся составление и подача в соответствующую избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться с приложенными к нему копиями документов, подтверждающих отдельные указанные в заявлении сведения. В случаях, предусмотренных законами, регулирующими порядок проведения отдельных уровней и видов выборов, к дополнительным условиям выдвижения гражданина в качестве кандидата относятся:

представление вместе с заявлением о согласии баллотироваться сведений о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах;

сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга (супруги) кандидата и его несовершеннолетних детей;

представление вступившего в законную силу решения суда, устанавливающего факт отсутствия вины кандидата за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд;

представление сведений о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

представление сведений о расходах кандидата, а также о расходах его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

В целом виды документов (копий документов), которые необходимо представлять в соответствующие избирательные комиссии при выдвижении, определены законодательством о выборах достаточно однозначно. Однако возникает вопрос о целесообразности установления обязанности оформления «пустых документов», то есть форм, не содержащих никакой информации в силу фактического отсутствия таковой. Считаю, что в такой ситуации хватило бы указания на отсутствие соответствующих обстоятельств непосредственно в тексте подаваемого в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться.

В соответствии с пунктом 1 статьи 38 закона об основных гарантиях условия прохождения процедуры регистрации кандидатом определены как этим законом, так и иными законами, регламентирующими процедуры проведения отдельных видов выборов, в том числе соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, конкретный пакет документов, необходимых для прохождения процедуры регистрации на выборах регионального и местного уровней, зависит от субъекта Российской Федерации, на территории которого гражданин реализует принадлежащее ему пассивное избирательное право, что, на наш взгляд, противоречит закрепленному в статье 5 закона об основных гарантиях принципу равенства избирательных прав.

Представляется целесообразным закрепить перечень документов, которые необходимо представлять кандидату для прохождения процедуры регистрации на всех региональных и местных выборах, непосредственно в законе об основных гарантиях, как это уже сделано применительно к выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (пункты 1.2–1.5 статьи 38).

Отдельно остановлюсь на условиях регистрации кандидата, связанных с поддержкой его выдвижения.

Сбор подписей избирателей является в настоящее время единственным способом поддержки выдвижения кандидата на всех уровнях и видах выборов, за исключением выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Вместе с тем сложившаяся за последние годы практика реализации процедуры сбора подписей избирателей (массовые фальсификации подписей избирателей в подписных листах и т.п.), равно как и практика проверки результатов реализации этой процедуры избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции (признание недей-

ствительными подписей избирателей по причине вполне устранимых сомнений в их достоверности и т.п.), настолько скомпрометировали этот способ поддержки выдвижения кандидатов, что впору принимать самые неотложные меры.

Полагаю необходимым сократить установленный процент подписей избирателей, которые необходимо собрать в поддержку выдвижения кандидата в депутаты представительного органа власти при проведении всех уровней выборов, с 3 до 2 процентов, вернувшись, таким образом, к существовавшему до 2012 года правовому регулированию, а также внести в избирательное законодательство изменения, направленные на недопустимость признания недействительными подписей избирателей по причине незначительных недостатков в их оформлении (неуказание субъекта Российской Федерации, района, в котором избиратель имеет место жительства, и т.п.).

Кроме того, на обсуждение следует вынести вопрос о введении избирательного залога как второго способа поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных и региональных выборов. Аргументирование этого вопроса тем, что возврат избирательного залога повлечет за собой восстановление имущественного ценза, не выдерживает никакой критики, так как, во-первых, мы не выступаем за полную отмену такого способа поддержки выдвижения, как сбор подписей избирателей, а во-вторых, объемы финансовых средств, которые необходимо затратить на сбор подписей избирателей при проведении федеральных и региональных избирательных кампаний, и так очень велики.

К применяемому в настоящее время при проведении выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации способу поддержки выдвижения кандидатов (сбор подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований) предъявляется множество претензий, одна из которых сводится к тому, что собрать достаточное количество таких подписей возможно только при использовании административного ресурса. С этой претензией можно было бы согласиться, если бы не одно «но».

С 2012 года (года возвращения всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) прошло уже почти пять лет. За это время во всех субъектах Российской Федерации были проведены многочисленные избирательные кампании по выборам местного уровня. То есть у многих действующих в настоящее время политических партий имелась возможность провести в органы местного самоуправления своих представителей в количестве, достаточном для обеспечения поддержки выдвижения на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Что же мы имеем фактически? Только Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» выдвигает кандидатов для замещения всех или подавляющего большинства депутат-

ских мандатов представительных органов муниципальных образований. Показатели остальных партий в этом вопросе весьма неутешительны. То есть за прошедшее с 2012 года время ни одна политическая партия, за исключением «ЕДИНОЙ РОССИИ», в полной мере не воспользовалась правом участия в выборах в органы местного самоуправления с упреждающей целью в последующем обеспечить поддержку своего кандидата на выборах выборного должностного лица в соответствующем субъекте Российской Федерации.

И в заключение скажу об установленных статьей 38 закона об основных гарантиях основаниях для принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации кандидата. Полагаю, что содержание отдельных из этих оснований должно быть скорректировано, в том числе исходя из вышеозначенных предложений.

Думаю, основаниями для отказа в регистрации кандидата должны являться только недостатки, выявленные им при представлении в соответствующую избирательную комиссию документов исключительно для регистрации, а не для уведомления о выдвижении и регистрации, как это закреплено в подпунктах «в», «в.1» и «в.2» пункта 24 статьи 38 закона об основных гарантиях.

Подпункт «е» пункта 24 статьи 38, на мой взгляд, должен быть сформулирован следующим образом:

«е) представление кандидатом заведомо недостоверных сведений о себе, а равно сокрытие кандидатом сведений, которые должны быть представлены в соответствии с пунктами 2.1, 3, 3.1 статьи 38 настоящего Федерального закона».

Указанное изменение позволит повысить уровень ответственности граждан за представление о себе при выдвижении и регистрации не соответствующих действительности сведений не только в части наличия или отсутствия судимости, но и в части иной информации, представление которой предусмотрено законодательством о выборах (сведения об образовании, сведения об имуществе и доходах и т.п.).

В настоящее время гражданин, представивший в соответствующую избирательную комиссию заведомо недостоверную информацию о себе (за исключением сведений о судимости), продолжает участвовать в избирательном процессе и не несет никаких существенных неблагоприятных последствий этого поступка, за исключением того, что сведения о выявленных фактах недостоверности могут повлиять на мнение избирателей в связи с направлением их избирательными комиссиями в средства массовой информации и размещением на информационных стендах в помещениях для голосования. Такое положение обесценивает масштабную деятельность избирательных комиссий, направленную на проверку представляемых кандидатами для выдвижения и регистрации на выборные должности сведений.