ЕЛЕНА ДУБРОВИНА

Избирательный процесс: новации в законодательстве

Избирательный процесс в Российской Федерации относится к наиболее динамичным сферам правового регулирования. Что касается Федерального закона Российской Федерации от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», то за период с декабря 1993 по февраль 2014 года граждане наблюдали реформу избирательной системы. Если выборы депутатов Государственной Думы в 1993, 1995, 1999 и 2003 годах проводились по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе, то в 2007 и 2011 годах весь депутатский корпус нижней палаты Российского парламента был избран исключительно по пропорциональной системе.

Согласно измененному в 2014 году закону о выборах[1], депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вновь будут избираться по смешанной избирательной системе.

Каковы основные параметры нового закона? Выделим несколько позиций.

Первая: в сентябре 2016 года в Государственную Думу седьмого созыва будут избираться 225 депутатов по единому Федеральному округу и 225 кандидатов – по одномандатным округам. К распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов политических партий, набравших пять и более процентов голосов проголосовавших избирателей (вместо 7%, существовавших ранее).

Вторая: выдвижение федерального списка кандидатов на съезде политической партии осуществляется в течение 25 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов (раньше прежнего на 10 дней, а период выдвижения длиннее на пять дней).

Третья: для регистрации списка кандидатов политические партии представляют в Центральную избирательную комиссию 200 тыс. подписей избирателей, собранных в поддержку списка кандидатов. Без сбора подписей регистрируются списки политических партий, которые уже заручились поддержкой избирателей. К таковым относятся:

- политические партии, чей федеральный список был допущен к распределению депутатских мандатов или набрал не менее 3% голосов избирателей на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- политические партии, список кандидатов которых был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта до назначения очередных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- политические партии, списку кандидатов которых был передан депутатский мандат хотя бы одного субъекта.

Четвертая: в федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 (раньше 600) кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35 (раньше 70). В общефедеральную часть может быть включено не более 10 кандидатов. Политическая партия с согласия кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, вправе выдвинуть его в одномандатном округе или поменять ему одномандатный округ в срок до 55 дней до дня голосования.

Пятая: гражданин, выдвинутый кандидатом, обязан к моменту предоставления необходимых для регистрации документов закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. С 1 июня 2015 года текст заявления изготавливается с использованием программных средств на основе документа в машиночитаемом виде, составленного по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Центральной избирательной комиссией принят ряд

1 Федеральный закон Российской Федерации от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ЕЛЕНА ДУБРОВИНА, кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доцент кафедры парламентаризма и межпарламентского сотрудничества Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: dubrobinaep@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются изменения в избирательной системе, произошедшие с принятием нового Федерального закона Российской Федерации от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Так, в сентябре 2016 года депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вновь будут избираться по смешанной избирательной системе. Кроме того, автором рассмотрены вопросы, связанные с правом проведения досрочного голосования, необходимостью сбора подписей для политических партий при выдвижении ими кандидатов, списков кандидатов, а также перечнем документов, отсутствие которых является основанием для отказа в заверении списков кандидатов.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, политические партии, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

решений по утверждению Методических рекомендаций, разъясняющих некоторые отдельные вопросы по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[2].

Среди нововведений стоит отметить, что российский законодатель установил право субъектов Российской Федерации вводить в свое выборное законодательство досрочное голосование. Институт досрочного голосования в широком смысле этого слова существовал в российской избирательной системе вплоть до 2006 года. Однако дискредитировал себя тем, что на практике стал использоваться в целях злоупотребления со стороны заинтересованных лиц. После длительного обсуждения в Государственной Думе и на общественных площадках он был отменен, сохранившись лишь для некоторых категорий избирателей: проживающих за рубежом (на федеральных выборах), проживающих в отдаленных и труднодоступных местностях, а также на кораблях, находящихся в плавании, на полярных станциях и т.п. Территории, являющиеся отдаленными и труднодоступными, как известно, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, решением Конституционного суда Российской Федерации[3] законодателю было предписано принять меры по обеспечению реализации конституционного права голосовать для граждан, не имеющих возможность в день голосования прибыть на избирательные участки.

Важным положением в организации досрочного голосования является то, что согласно пункту 8 статьи 65 Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для проведения досрочного голосования используются специальные непрозрачные конверты. Уточнено, что бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается избирателем вне места тайного голосования в такой конверт, который затем заклеивают. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов комиссии, проводящей голосование, а также членов комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей (по их желанию). Указанные подписи заверяются печатью соответствующей избирательной комиссии. Данные меры способствуют предотвращению возможных фальсификаций и необоснованных сомнений в достоверности волеизъявления граждан при досрочном голосовании.

Следующее, на наш взгляд, имеющее весьма существенное значение изменение закона[4] предусматривает то, что законодатель четко обозначил отсутствие каких документов у кандидатов и политических партий (общественных объединений) является основанием для отказа в заверении списков кандидатов; списка кандидатов, выдвинутых по одномандатному округу; в регистрации списков, выдвинутых по единому избирательному округу.

Примечательно, что учитывая большое количество избирательных споров в предыдущий период по вопросам отказа в регистрации кандидатам, политическим партиям из-за незначительных и легкоустранимых недочетов в предоставленных документах, в новой редакции закон дает возможность устранить недочеты, восполнить пробелы, заменить неправильно оформленные документы и дополнительно предоставить необходимые копии документов, подтверждающих сведения о кандидатах. К ним относятся: сведения о месте работы, занимаемой должности, об образовании, о том, что кандидат является депутатом на непостоянной основе и т.п.

Указанное выше нововведение, на наш взгляд, устранило правовую неопределенность, имевшую место ранее, исключило возможность двойного толкования столь важных для избирательного процесса положений.

В соответствии с ныне действующими нормами, на стадии заверения списков можно исключить кандидата лишь из-за отсутствия заявления о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности, и сведений о размере и источнике дохода кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности).

Согласно пункту 1.1 статьи 38 Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», при выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов и их регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов, соответствующая избирательная комиссия не позднее, чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее, чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате.

При этом необходимо понимать, что уточнения и дополнения в представленные документы подразумева-

2 Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 235/1486-6 «О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления».

3 Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области».

4 Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

ют не только уточнения уже представленных сведений, например, о месте жительства в связи с его сменой или месте работы из-за перехода на новое место, а именно дополнение необходимых сведений в представленных документах, в том числе отсутствующих по той или иной причине. Это касается как сведений, содержащихся в заявлении кандидата, так и в документах об имуществе и доходах. Такая трактовка нормы представляется справедливой, поскольку ранее имело место большое количество отказов в заверении и регистрации списков кандидатов из-за таких ничтожных, на наш взгляд, упущений, как неуказание в заявлении о согласии баллотироваться кода подразделения, выдавшего паспорт кандидату (при этом к заявлению прилагалась копия самого паспорта кандидата). Такого рода подход к исполнению норм закона со стороны избирательных комиссий представляется крайне формальным, дискредитирующим избирательный процесс в целом. Недопустимо документы с изъяном признавать отсутствующими.

Следующий важный момент, на котором хотелось бы остановиться – это то, что вновь вводится необходимость сбора подписей для политических партий при выдвижении ими кандидатов, списков кандидатов.

Согласно части 1 статьи 35 Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам прошедших выборов, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов.

Без сбора подписей на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований участвуют политические партии, федеральный список кандидатов которых на последних выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению мандатов или набрал не менее 3% голосов избирателей.

Без сбора подписей на выборах депутатов законодательного органа субъектов Российской Федерации участвуют политические партии, если:

- хотя бы в одном муниципальном образовании данного субъекта Российской Федерации список кандидатов политической партии был допущен к распределению мандатов;
- на последних выборах в представительные органы муниципальных образований этого субъекта списки политической партии набрали в сумме не менее 0,5% голосов избирателей, зарегистрированных на территории этого субъекта.

Также на выборах депутатов представительного органа муниципального образования партии участвуют без сбора подписей, если на последних выборах этого представительного органа был выбран хотя бы один депутат от этой партии. Другие партии должны собирать подписи избирателей в количестве до 3% от числа избирателей, зарегистрированных на данной территории.

Важно подчеркнуть, что списки политических партий, освобожденных от сбора подписей, составляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, а также избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, данные списки размещаются в сети Интернет[5].

Подводя итог, мы видим, что законодатель старается создать как можно более комфортные условия для осуществления гражданами страны закрепленных в Конституции избирательных прав. Все корректировки осуществляются исходя из изменения общеполитической ситуации в стране. Возвращение к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, отмеченное еще в декабре 2012 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным[6], позволит сделать политическую систему России более открытой и конкурентоспособной, обеспечить приток новых независимых лидеров в политику и в органы государственной власти.

5 По результатам выборов 14 сентября 2014 года 14 партий имеют право участвовать в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации без сбора подписей. Всего 79 партий, из них на данный момент 73 имеют право участвовать в выборах.

6 Владимир Путин огласил ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118/print

ELECTORAL PROCESS: LEGISLATIVE INNOVATIONS

ELENA DUBROVINA, Candidate of Juridical Sciences, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, Associate Professor of parliamentarism and inter-parliamentary cooperation of the Institute for Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: dubrobinaep@mail.ru

Summary: The changes in the electoral system as a result of the adoption of the new Federal law of the Russian Federation of February 22, 2014 № 20-FZ «About elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» are considered in the article. So, in September 2016 the deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation will be elected under a mixed electoral system. In addition, the questions concerning the right for early voting, the necessity of collecting signatures for political parties when nominating their candidates, lists of candidates, as well as the list of documents, the lack of which is regarded as a ground for denying certification of the candidate lists are considered by the author.

Keywords: elections, electoral system, political parties, Central Election Commission of the Russian Federation.