**Регистрация кандидатов на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года**

*Аналитический доклад*

Настоящий аналитический доклад является третьим в серии докладов, посвященных мониторингу избирательной кампании по выборам Президента РФ, назначенных на 18 марта 2018 года. Он посвящен второй стадии кампании, в ходе которой большинство кандидатов собирали подписи избирателей. Этап завершился 8 февраля 2018 года, когда ЦИК приняла последние решения о регистрации кандидатов.

Предыдущие доклады были посвящены этапу выдвижения кандидатов и анализу состава региональных штабов кандидатов, а также предвыборной агитации в начальный период избирательной кампании.

**1. Регистрация кандидатов по парламентской льготе**

Как отмечалось в нашем докладе об итогах выдвижения кандидатов, первый этап кампании (регистрация решением ЦИК группы избирателей либо уполномоченных политической партии, получение разрешения на открытие специального избирательного счета) прошли 17 кандидатов. Из них два кандидата (В.В. Жириновский и П.Н. Грудинин) были выдвинуты парламентскими партиями (соответственно, ЛДПР и КПРФ), и, в соответствии с законом, им не требовалось собирать подписи избирателей в свою поддержку. Фактически они могли подавать документы на регистрацию сразу после открытия специального избирательного счета.

Первым был зарегистрирован В.В. Жириновский – 29 декабря 2017 года. Позже, 12 января 2018 года, регистрацию получил П.Н. Грудинин: ему для этого потребовалось закрыть счета в зарубежных банках.

***Наличие парламентской льготы остается спорным вопросом в избирательном праве. С одной стороны, такая льгота обеспечивает участие в выборах наиболее сильных кандидатов, оберегая их от случайностей, связанных с регистрацией на основании подписей избирателей (особенно с учетом реального состояния этого института). С другой стороны, она создает неравенство кандидатов – причем не только в процессе регистрации, но и в агитационной кампании.***

Это неравенство особенно заметно на президентских выборах, где сбор подписей требует длительного времени и значительного напряжения сил. Кандидаты, не имеющие льготы, вынуждены в течение месяца тратить основные силы и средства на сбор и проверку подписей. К тому же, не имея гарантий регистрации, они и по этой причине не могут развернуть полноценную агитационную кампанию[[1]](#footnote-2). Напротив, у кандидатов-льготников нет препятствий для начала массированной кампании сразу после выдвижения; таким образом, их агитационная кампания фактически получается на месяц длиннее.

**2. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов**

Из 17 кандидатов, прошедших первый этап кампании, 15 должны были собирать подписи избирателей. Два самовыдвиженца (В.В. Путин и В.В. Михайлов) должны были собрать не менее 300 тыс. подписей, остальные 13 кандидатов, выдвинутые партиями, – не менее 100 тыс. подписей. Самовыдвиженцы могли представить в ЦИК не более 315 тыс. подписей, партийные выдвиженцы – не более 105 тыс. Из одного региона можно было представить не более 1/40 от требуемого числа подписей (соответственно 7,5 и 2,5 тыс.); таким образом, подписи нужно было собрать формально не менее чем в 40 регионах, а с учетом необходимого запаса – не менее чем в 42–43 регионах.

Начинать сбор подписей можно было только после открытия специального избирательного счета, оплаты с него печати подписных листов и изготовления этих листов. М.А. Сурайкин, Б.Ю. Титов и Г.А. Явлинский получили право открыть специальный избирательный счет 25 декабря, К.А. Собчак – 26 декабря, В.В. Путин и Р.И. Худяков – 28 декабря, Е.В. Гордон – 29 декабря одновременно с регистрацией уполномоченных представителей выдвинувших их партий или группы избирателей.

Семь кандидатов из-за первоначально неправильного оформления документов для регистрации своих уполномоченных представителей по финансовым вопросам получили право открыть специальный избирательный счет позднее регистрации уполномоченных представителей выдвинувших их партий. С.Н. Бабурин получил такое разрешение 29 декабря, С.П. Полищук, Э.К. Агурбаш и В.В. Михайлов – 2 января; Н.С. Лисицына, А.А. Баков и М.В. Козлов – 5 января.

И.В. Волынец получила право открыть специальный избирательный счет только 16 января – одновременно с регистрацией уполномоченных представителей выдвинувшей ее Народной партии России. Однако в публиковавшихся ЦИК сведениях о поступлении средств в избирательные фонды кандидатов и расходовании этих средств данных о И.В. Волынец не было, из чего можно сделать вывод, что она счет не открыла.

19 января в связи с установлением факта представления недостоверной нотариально удостоверенной доверенности на уполномоченного представителя по финансовым вопросам ЦИК отменила свое решение от 5 января о разрешении М.В. Козлову открыть специальный избирательный счет. После представления новых документов кандидат вновь получил разрешение открыть счет 22 января.

У нас нет точной информации о датах открытия всеми кандидатами специальных избирательных счетов[[2]](#footnote-3). Из сведений ЦИК на 29 декабря следует, что на этот момент были открыты счета В.В. Жириновского, К.А. Собчак, М.А. Сурайкина, Б.Ю. Титова и Г.А. Явлинского. 7 января ЦИК сообщила о наличии счетов также у Э.К.Агурбаш, С.Н. Бабурина, Е.В. Гордон, П.Н. Грудинина, С.П. Полищука и Р.И. Худякова.

О том, как проходил сбор подписей, можно косвенно судить по двум индикаторам. Первым индикатором можно считать публичную заметность процесса сбора подписей. ***Из данных, опубликованных в докладе движения «Голос»[[3]](#footnote-4), получается, что наиболее заметным был сбор подписей в поддержку В.В. Путина, К.А. Собчак и Г.А. Явлинского.*** В меньшей степени (то есть только в отдельных регионах) был заметен сбор подписей в поддержку Б.Ю. Титова и М.А. Сурайкина. Появлялась информация о скандалах, связанных с воспрепятствованием сбору подписей в поддержку Н.С. Лисицыной и В.В. Михайлова. Однако эту информацию нельзя расценивать как свидетельство массового сбора подписей в поддержку данных кандидатов. Публичных следов сбора подписей в поддержку остальных 8 кандидатов не обнаружено. Примерно такая же картина возникает из обсуждения данного вопроса в социальных сетях.

При этом стоит отметить, что некоторые кандидаты могли собирать подписи без выхода в публичное пространство – по своим сетям, партийным или общественным. Это относится в первую очередь к кандидатам, у которых такие сети безусловно есть – Е.В. Гордон, К.А. Собчак, М.А. Сурайкину, Б.Ю. Титову и Г.А. Явлинскому[[4]](#footnote-5). Тем не менее, мы видим, что у К.А. Собчак и Г.А. Явлинского сбор подписей был и публично заметен.

Гораздо меньше оснований предполагать наличие таких сетей у кандидатов от партий, мало активных на выборах – Э.К. Агурбаш, С.Н. Бабурина, Н.С. Лисицыной, Р.И. Худякова, не говоря уже о И.В. Волынец, М.В. Козлове и С.П. Полищуке.

Второй индикатор – состояние финансов. ***Сбор подписей – достаточно затратное мероприятие.*** Необходимо напечатать подписные листы, оплатить нотариальное заверение данных и подписей сборщиков[[5]](#footnote-6), пересылку подписных листов в регионы (если они печатаются в Москве) и обратно. Сборщики подписей в принципе могут работать бесплатно, но в реальности таких оказывается не так много[[6]](#footnote-7), так что без оплаты сборщикам в реальности не обойтись[[7]](#footnote-8). Кроме того, обычно надо платить и тем, кто потом проверяет подписи, чтобы не сдавать в ЦИК явный брак[[8]](#footnote-9).

У нас есть два источника информации по финансам кандидатов, оба – с сайта ЦИК. Первый – данные первых финансовых отчетов тех шести кандидатов, которые сдали в ЦИК подписи (они обычно составляются накануне сдачи документов на регистрацию). Второй – сведения о состоянии избирательных счетов кандидатов (они публиковались по состоянию на 9, 15, 22 и 31 января), в них есть данные по всем кандидатам, открывшим счет (отсутствует, как уже отмечалось, информация по И.В. Волынец).

В таблице 1 представлены данные из обоих источников для кандидатов, которым нужно было собирать подписи.

Таблица 1. Данные о расходах кандидатов (в тыс. руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Кандидат | Данные из сведений ЦИК на 31.01.2018 | | Данные из первых финансовых отчетов | | |
| все расходы | на сбор подписей | все расходы | на сбор подписей | на оплату сборщикам |
| Агурбаш | 47 | 0 | — | — | — |
| Баков | 47 | 0 | — | — | — |
| Гордон | 2 071 | 2 030 | — | — | — |
| Козлов | 0 | 0 | — | — | — |
| Лисицына | 120 | 0 | — | — | — |
| Михайлов | 2 636 | 600 | — | — | — |
| Полищук | 11 413 | 9 913 | — | — | — |
| Худяков | 85 | 0 | — | — | — |
| Бабурин | 6 607 | 200 | 6 597 | 311 | 0 |
| Путин | 71 295 | 3 859 | 56 152 | 4 374 | 71 |
| Собчак | 25 803 | 4 100 | 20 796 | 4 395 | 582 |
| Сурайкин | 708 | 220 | 743 | 416 | 0 |
| Титов | 25 341 | 3 500 | 24 079 | 2 879 | 2 400 |
| Явлинский | 21 725 | 2 958 | 21 525 | 20 611 | 20 473 |

Различия в данных из двух источников могут быть связаны с разным временем составления данных, а в отношении расходов на сбор подписей – разной системой учета. В частности, в сведениях ЦИК сообщается только о платежах размером 100 тыс. руб. и более, поэтому расходы на сбор подписей, произведенные мелкими партиями, в этих сведениях не учитываются. Кроме того, нельзя исключить, что какие-то расходы на сбор подписей попали в другие статьи расходов – как в сведениях ЦИК, так и в финансовых отчетах[[9]](#footnote-10). Некоторые расходы (в том числе на оплату труда сборщиков) могли быть сделаны позднее[[10]](#footnote-11). Таким образом, ***данные о расходах на сбор подписей могут быть занижены в обоих источниках, но особенно – в сведениях ЦИК***.

Тем не менее, показательны как общая сумма расходов, так и расходы на оплату труда сборщиков, которые не могут учитываться по какой-либо иной статье. Мы видим, что два кандидата ничего не потратили на оплату труда сборщиков. Кроме того, у М.А. Сурайкина довольно низкий общий уровень расходов.

***Все эти данные вызывают обоснованные сомнения в честности сбора подписей в поддержку ряда кандидатов. Однако все эти сомнения не могут служить основаниями для окончательных выводов и тем более для снятия тех или иных кандидатов.***

В результате подписи в ЦИК сдали 6 кандидатов – В.В. Путин (29 января), С.Н. Бабурин, С.Ю. Титов, Г.А. Явлинский (30 января), К.А. Собчак и М.А. Сурайкин (31 января). Стоит обратить внимание, что все они получили право открыть специальный избирательный счет до Нового года. Помимо них, как отмечалось выше, такое право в этот срок получили лишь Е.В. Гордон и Р.И. Худяков, а большинство кандидатов, не сдавших подписи, получили право открыть счет только в январе. Также нужно отметить, что все шестеро сдали подписи в последние три дня допустимого срока сдачи. Таким образом, можно считать, что ***требование сбора 100 тыс. подписей в течение примерно одного месяца является достаточно жестким, а требование сбора 300 тыс. подписей чрезмерно для всех кандидатов, помимо обладающих административным ресурсом***.

В.В. Путин представил подписи избирателей из всех регионов России, Г.А. Явлинский – из 81 региона, М.А. Сурайкин – из 64, К.А. Собчак – из 56, Б.Ю. Титов – из 55, С.Н. Бабурин – из 46[[11]](#footnote-12).

Из девяти кандидатов, не сдавших подписи, трое еще в ходе данного этапа заявили о снятии кандидатур: Р.И. Худяков сделал такое заявление 22 января, А.А. Баков – 24 января, Е.В. Гордон – 26 января. В последний день сдачи подписей свои кандидатуры официально сняли И.В. Волынец и С.П. Полищук. Остальные кандидаты (Э.К. Агурбаш, М.В. Козлов, Н.С. Лисицына и В.В. Михайлов) просто не сдали документы, и ЦИК 7 февраля приняла решение отказать им в регистрации.

При этом некоторые из них заявляли о том, что собрали необходимое число подписей, но по тем или иным причинам решили не сдавать их. Так, Р.И. Худяков 22 января принес в ЦИК коробки, в которых, как он утверждал, находились 105 тыс. подписей в его поддержку. «Избирательной комиссии неизвестно, что находится в этих коробках, и озвученные здесь цифры мы не подтверждаем», – сказал член ЦИК Сергей Сироткин. «В данном случае они не сдаются, они просто нам демонстрируются», – пояснил зампредседателя ЦИК Николай Булаев[[12]](#footnote-13).

Е.В. Гордон также заявила, что собрала 105 тыс. подписей, но не будет сдавать их в ЦИК, так как не хочет «быть участником фарса» и «принимать участие в шоу»[[13]](#footnote-14). При этом она не пояснила, в чем она видит фарс и шоу, чем повергла многих в недоумение. По сути, именно ее заявление, как и заявления ряда других снявшихся кандидатов, внесли в кампанию элементы фарсовости.

Также о сборе 105 тыс. подписей заявляла И.В. Волынец, о сборе 100 тыс. подписей – С.П. Полищук. Н.С. Лисицына сообщала о том, что ей удалось собрать 100 тыс. подписей, но на руках у нее 31 января было только 90 тыс., а еще 10 тыс. не успели прислать из регионов. О якобы собранных А.А. Баковым 120 тыс. подписей писал РБК[[14]](#footnote-15). Э.К. Агурбаш 30 января признавалась, что у нее недостаточно подписей, но рассчитывала к 31 января их дособрать[[15]](#footnote-16). Лишь М.В. Козлов и В.В. Михайлов признались, что не смогли собрать нужное число подписей, при этом Михайлов заявлял, что собрал 100 тыс. при необходимых для него 300 тысячах.

***К заявлениям кандидатов, не сдавших подписи, о числе собранных ими подписей приходится относиться с большими сомнениями.*** Двое их них (С.П. Полищук и Е.В. Гордон) потратили достаточно большие суммы денег в том числе и на сбор подписей (см. таблицу 1). Однако поскольку сбор подписей за них публично не был заметен, есть подозрения в том, что подписи не были ими честно собраны. Расходы В.В. Михайлова явно недостаточны для сбора 300 тыс. подписей. Что касается остальных кандидатов (Э.К. Агурбаш, А.А. Баков, И.В. Волынец, М.В. Козлов, Н.С. Лисицына, Р.И. Худяков), то размеры их расходов однозначно свидетельствуют: они достаточного числа подписей собрать не могли.

В штабе Г.А. Явлинского отмечали, что ***сбор подписей – слишком трудоемкая и затратная процедура, к тому же законодательно сильно бюрократизированная***. Так, пункт 7 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» (в отличие от пункта 4 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…») допускает вычеркивание данных и подписи избирателя из подписного листа только сборщиком подписей, но не уполномоченным представителем партии. Поскольку основная проверка подписей проводилась центральным штабом, а пересылка подписных листов сборщику и обратно занимала бы слишком много времени и сил, штаб принял решение помещать в подписном листе данные и подпись только одного избирателя, чтобы не приходилось терять другие подписи из-за одной забракованной.

Также отмечалось, что для рядовых избирателей и недостаточно квалифицированных сборщиков слишком сложным оказывается требование указания точных реквизитов адреса. К тому же эти реквизиты часто меняются, а в паспортном штампе о регистрации изменения не всегда отражаются. В результате адресные данные, внесенные с паспорта, могут не соответствовать актуальным данным. Хотя федеральные законы от 1 июня 2017 года допустили, что адрес места жительства может не содержать каких-либо из указанных в законе реквизитов в случае, если это не препятствует его однозначному восприятию с учетом фактических особенностей места жительства избирателя, в штабе Г.А. Явлинского отметили, что данное положение закона недостаточно ясное, а практика его применения еще не сложилась, поэтому они вынуждены были отбраковывать все подписи, где отсутствовали какие-либо из предусмотренных реквизитов.

Кроме того, отмечалось, что штаб не имел возможности проверить по какой-либо официальной базе правильность указания в подписном листе паспортных данных. Имелась лишь возможность проверить, не попали ли соответствующие паспорта в базу недействительных паспортов.

**3. Регистрация кандидатов на основании подписей избирателей**

ЦИК России в соответствии с законом у всех кандидатов проверяла одинаковое количество подписей – 60 тыс., что составляло 20% от требуемого числа подписей для самовыдвиженцев и 60% от требуемого числа подписей для партийных выдвиженцев. Для регистрации необходимо было, чтобы доля брака в проверенных подписях не превышала 5%, а число оставшихся после выбраковки подписей было больше требуемого (300 тыс. и 100 тыс. соответственно). В случае обнаружения более 5% брака ЦИК должна была проверить еще 30 тыс. подписей, однако этого не потребовалось.

В таблице 2 приведены данные о числе сданных кандидатами подписей, о числе и доле обнаруженного брака. ***Все кандидаты уложились в 5-процентный лимит, хотя разброс доли брака все же велик*** – от 0,39% у В.В. Путина до 4,35% у Б.Ю. Титова.

Таблица 2. Число сданных и забракованных подписей у кандидатов

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Кандидат | Число сданных подписей | Недостоверные и недействительные подписи | |
| число | доля от проверенных |
| Путин | 314 837 | 232 | 0,39% |
| Бабурин | 105 000 | 1 908 | 3,18% |
| Собчак | 104 929 | 798 | 1,33% |
| Сурайкин | 104 918 | 2 234 | 3,72% |
| Титов | 105 000 | 2 611 | 4,35% |
| Явлинский | 105 000 | 643 | 1,07% |

Проверка других документов кандидатов также показала отсутствие оснований для отказа им в регистрации. В результате все шесть кандидатов, представивших подписи избирателей, были зарегистрированы на восьмой день после сдачи документов: В.В. Путин 6 февраля, С.Н. Бабурин, Б.Ю. Титов и Г.А. Явлинский 7 февраля, К.А. Собчак и М.А. Сурайкин 8 февраля.

Несомненно, сам ***факт регистрации всех кандидатов, представивших подписи избирателей в свою поддержку, является позитивным фактом***. Мы убеждены, что при различных возможных претензиях к документам отдельных кандидатов окончательное отношение к кандидатам должны выражать непосредственно избиратели, а возможности регистрирующих органов принимать решение о недопуске должны ограничиваться оценкой соответствия документов кандидатов минимальным квалификационным требованиям.

С этой точки зрения, на наш взгляд, ***действующие в настоящее время в законодательстве нормы о правилах регистрации кандидатов, включая требования к оформлению и проверке данных подписей избирателей, являются чрезмерными***. В частности, с точки зрения сохранения возможностей признания недействительными по техническим основаниям очевидно реальных подписей реально существующих избирателей. Сохраняются и проблемы, связанные с проверкой подписей по данным органов миграционного учета, а также на основании т.н. «экспертных заключений». Мы убеждены, что сама ***система регистрации кандидатов на основании подписей избирателей на выборах всех уровней должна быть коренным образом реформирована***.

**4. Заключение**

Итак, всего в этой кампании зарегистрированы 8 кандидатов, что приближает уровень формальной конкуренции на данных выборах Президента РФ к уровню 1996–2000 годов. Напомним, что в 1996 году были зарегистрированы 11 кандидатов (до дня голосования дошли 10), в 2000 году – 12 кандидатов (до дня голосования дошли 11), в 2004 году – 7 кандидатов (до дня голосования дошли 6), в 2008 году – 4 кандидата, в 2012 году – 5 кандидатов. Таким образом, ***по числу кандидатов, прошедших этап регистрации, данная кампания превосходит кампании 2004–2012 годов, но уступает кампаниям 1996 и 2000 годов***.

С точки зрения количества участников число 8 можно считать близким к оптимуму: по данным психологов, средний человек способен удерживать в памяти 7–9 объектов. Если же говорить о качественном составе кандидатов, то можно отметить, что зарегистрированные кандидаты представляют почти все области политического спектра: есть левые, правые, есть и представитель консервативно-патриотического фланга российской политики.

Отметим также, что регистрация кандидатов от партий «Гражданская инициатива» и «Российский общенародный союз» пролонгирует для данных партий возможность дальнейшего юридического существования с учетом действующих норм Федерального закона «О политических партиях».

Тем не менее, ***среди кандидатов представлены не все политические позиции***. Так, ощущается отсутствие представителей левоцентристских сил: наиболее заметно представляющие эту нишу партии «Справедливая Россия» и Российская партия пенсионеров за социальную справедливость не стали выдвигать кандидатов. Также значимо отсутствие среди кандидатов А.А. Навального, получившего 27,2% голосов на выборах мэра Москвы, но в силу ограничений действующего избирательного законодательства не принимающего участие в президентской кампании.

*Доклад подготовили эксперты КГИ*

*к.ю.н. А.Е.Любарев,*

*к.п.н. А.В.Кынев,*

*к.ю.н. А.Н.Максимов*

1. Очевидно, это не относится к кандидату-самовыдвиженцу от «партии власти», обладающему огромными ресурсами, которому к тому не приходилось сомневаться в своей регистрации. [↑](#footnote-ref-2)
2. По информации из штабов кандидатов Г.А. Явлинский открыл счет 25 декабря, К.А. Собчак – 27 декабря. [↑](#footnote-ref-3)
3. https://www.golosinfo.org/ru/articles/142456 [↑](#footnote-ref-4)
4. По данным штаба Г.А. Явлинского, такой способ сбора оказался наиболее эффективным. На втором месте – сбор подписей у друзей и знакомых сборщиков. [↑](#footnote-ref-5)
5. По данным штабов К.А. Собчак и Г.А. Явлинского, изначально некоторые нотариусы брали по 1000 и даже 2100 рублей за одного сборщика. Но потом пришел приказ о единой цене по 100 руб. [↑](#footnote-ref-6)
6. Так, по данным штаба Г.А. Явлинского, за него на волонтерских началах собирали подписи около 20% сборщиков. [↑](#footnote-ref-7)
7. По данным из разных штабов, стандартная цена была 100 руб. за подпись, однако она могла быть выше при сборе в более сложных условиях, а тем, кто собирал подписи в офисе, обычно не платили. [↑](#footnote-ref-8)
8. По данным штаба Г.А. Явлинского, в регионах проверками занимались 183 человека, в центральном штабе – 77 человек. Они забраковали 26% собранных подписей. По данным штаба К.А. Собчак, в центральном штабе проверкой занимались 30 человек. Всего забраковано было около 60 тыс. подписей (из них примерно 70% – в центральном штабе). [↑](#footnote-ref-9)
9. Так, в финансовых отчетах есть графа 3.7 («На оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера») и графа 3.8 («На оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) юридическими лицами или гражданами РФ по договорам»). По этим графам кандидаты могли платить, в частности, сотрудникам своих штабов. В отчете К.А. Собчак в графе 3.7 указано 10 538 тыс. руб., в графе 3.8 – 3 525 тыс. руб.; в графе 3.8 в отчете Б.Ю. Титова указано 1 755 тыс. руб., в отчете В.В. Путина – 18 771 тыс. руб., в отчете С.Н. Бабурина – 6 155 тыс. руб. [↑](#footnote-ref-10)
10. Так, руководитель штаба К.А. Собчак Тимур Валеев отметил, что штаб К.А. Собчак начал основную оплату сборщикам 1 февраля, в то время как штабы Г.А. Явлинского платили сборщикам сразу (https://sobchakprotivvseh.ru/blog/390). [↑](#footnote-ref-11)
11. http://old.cikrf.ru/news/cec/2018/02/01/02.html [↑](#footnote-ref-12)
12. https://ria.ru/election2018\_news/20180122/1513088550.html [↑](#footnote-ref-13)
13. http://tass.ru/politika/4905069 [↑](#footnote-ref-14)
14. https://www.rbc.ru/newspaper/2018/02/01/5a7193829a79473d952af268; https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/02/01/749588-zavershil-podpisei-kandidatov [↑](#footnote-ref-15)
15. https://ria.ru/election2018\_news/20180131/1513718911.html [↑](#footnote-ref-16)