

ной, а какая лживой. Такие умозаключения неизбежно приводят к выводам, что чем больше избиратель получит перед выборами положительной

информации о том или ином кандидате, тем скорее он за него проголосует, что недобросовестных кандидатов надо удалять из списков заранее, и что свободное

и широкое обсуждение предлагаемых кандидатур и возможного будущего страны (региона) вредно для общества. Полезна же только дозированная подача

ПОБЕДИТЕЛЕЙ

Избирательная практика последних лет столкнулась с целым рядом вопросов, имеющих существенное юридическое значение при проведении повторного голосования. И самым острым из них является, несомненно, вопрос о допустимости отмены (аннулирования) регистрации кандидатов, вышедших во второй тур выборов, и о возможных правовых последствиях подобного развития избирательных кампаний. Совершенно очевидно, что любой вариант решения данной проблемы, равно как и попытки сделать вид, что ее не существует, неизбежно сопряжены с определением конечных результатов выборов, вследствие чего сугубо юридический, на первый взгляд, оттенок рассматриваемого вопроса приобретает огромную политическую значимость. Последняя, однако, вряд ли может повлиять на правовую оценку электоральных действий и процедур, которые должны прежде всего соотноситься с предписаниями действующего избирательного законодательства.

В этой связи при анализе как самой допустимости, так и оснований, условий и последствий аннулирования регистрации кандидатов при проведении повторного голосования необходимо опираться на системное прочтение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный основополагающий электоральный нормативно-правовой акт несомненно фиксирует юридические координаты,

исключающие произвольное толкование тех или иных избирательных действий, в том числе связанных с отменой регистрации кандидатов на любой стадии выборного процесса. Наиболее важными для правовой характеристики аннулирования регистрации кандидатов между первым и вторым туром голосования представляются следующие обстоятельства.

Прежде всего, первостепенного внимания заслуживает вопрос о самой возможности снятия кандидата с предвыборной дистанции после того как он уже прошел первый тур голосования и заручился поддержкой значительной части электората. Именно этот вопрос стал камнем преткновения в ситуации, сложившейся вокруг выборов главы Балаковского муниципального образования Саратовской области, состоявшихся в декабре 2000 года. Суть произошедшего на этих выборах конфликта заключалась в том, что регистрация одного из вышедших во второй тур кандидатов была отменена городским судом на том основании, что он представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе. Однако, когда дело дошло до Верховного Суда Российской Федерации, последний усомнился в правомерности аннулирования регистрации и направил в Конституционный Суд запрос о соответствии Конституции Российской Федерации (ст. 32) положения п. 1 ст. 64 упомянутого Федерального закона, предусматривающего

возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата не позднее чем в день, предшествующий дню голосования.

При этом в обоснование своего запроса Верховный Суд указал на возникшую в процессе разбирательства по делу неопределенность в вопросе о том, согласуется ли предусмотренная п. 1 ст. 64 Федерального закона возможность отмены регистрации кандидата с конституционными установками о праве гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае отстранения от участия в выборах зарегистрированного кандидата, за избрание (или неизбрание) которого уже проголосовала часть граждан. Вместе с тем у Верховного Суда не возникло сомнений относительно того, что закрепленная в законодательстве возможность аннулирования регистрации кандидата имеет универсальный характер, то есть может применяться и при проведении второго тура выборов. Иными словами, высшая судебная инстанция страны фактически признала, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан» (ст. 64) не исключает аннулирования регистрации кандидата в период между первым и вторым туром голосования.

Что касается сомнений относительно конституционности подобного законодательного регулирования, то они, при всем уважении к Верховному Суду, выглядят достаточно надуманными. Если предположить, что переживания

информации через зарегистрированных и оставленных в списках кандидатов.

Это принятое на веру патерналистское предположение и

определяет идеологию российского избирательного законодательства. В таком ключе была написана ныне действующая редакция Федерального закона об основ-

ных гарантиях избирательных прав. К сожалению, в таком же духе выдержана и обсуждаемая сегодня новая редакция этого закона.

НЕ СУДЯТ?

относительно конституционной правомерности снятия с регистрации кандидата, вышедшего во второй тур, не лишены оснований, то еще более серьезными должны выглядеть сомнения относительно допустимости отмены результатов выборов после подведения их итогов.

Ведь в случае с отменой результатов выборов, предусмотренной п. 2 ст. 64 Федерального закона, нарушения, допущенные победившим кандидатом в период избирательной кампании, могут аннулировать его победу несмотря на то, что она имеет не промежуточный, как в случае выхода во второй тур, а окончательный характер. Однако до настоящего времени ни у кого не вызывает принципиальных возражений отмена результатов выборов, если будет доказано, что победивший на них кандидат грубо нарушил избирательное законодательство, вследствие чего невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Иначе говоря, избирательное законодательство и практика его применения не допускают и мысли о том, что «победителей не судят».

Но если согласиться с тем, что победа не дарует кандидату индульгенцию на неприкосновенность, то по меньшей мере странно предполагать, что с точки зрения Конституции России допускается наличие иммунитета у победителей первого тура выборов. Вряд ли они могут быть «неприкасаемыми» в случае нарушения закона. Иначе искажается логика как самого избирательного процесса, так и его юридического оформления. Если

кандидат уличен в электоральных правонарушениях, невозможно объяснить, почему он не может быть снят с предвыборной дистанции между первым и вторым туром голосования при условии, что эти же самые нарушения могут послужить основанием для отмены результатов выборов.

Из этого следует только один вывод: кандидат в любое время дня голосования может лишиться своего статуса, в том числе и в случае, если он уже успел заручиться поддержкой избирателей в первом туре выборов. Это никак не противоречит Конституции России, так как конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления вовсе не предусматривает безграничный и безответственный характер его использования. В этой связи нельзя не признать, что ответственность кандидатов за нарушение установленного порядка реализации пассивного избирательного права абсолютно правомерно может иметь место как перед основным, так и перед повторным голосованием, а также, если потребуется, после определения результатов выборов.

Особенно важен вопрос об основаниях отмены регистрации кандидата, вышедшего во второй тур. Не вызывает сомнения, что снятие кандидата с дистанции может быть следствием зафиксированных в законодательстве нарушений. Не случайно п. 1 ст. 64 Федерального закона увязывает возможность отмены регистрации кандидата исключительно с допущенными им (в отдельных случаях – его



Сергей КНЯЗЕВ,
председатель Избирательной
комиссии Приморского края

доверенными лицами) нарушениями правил участия в выборах. Указанные нарушения могут иметь место при выдвижении и регистрации кандидатов, проведении предвыборной агитации и финансировании избирательной кампании, использовании кандидатом (его доверенными лицами) должностного или служебного положения в целях избрания, установлении фактов подкупа избирателей, а также при иных обстоятельствах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Однако при проведении повтор-

ного голосования особое значение приобретает вопрос о том, может ли регистрация кандидата быть отменена за нарушения, допущенные им в первом туре избирательной кампании. Думается, что победа в первом туре не освобождает кандидата, вышедшего во второй тур, от груза ответственности за нарушения, допущенные им или его доверенными лицами. В случае их обнаружения по завершении первого тура, кандидат вполне может поплатиться своим статусом, если обстоятельства и характер выявленных противоправных избирательных действий объективно потянут на отмену регистрации.

Вместе с тем известны примеры, когда за допущенные в первом туре нарушения соответствующая избирательная комиссия выносила зарегистрированному кандидату предупреждение, а после его выхода во второй тур по тем же самым основаниям, что послужили причиной вынесения предупреждения, в судебном порядке ставился вопрос об аннулировании регистрации. На наш взгляд, такие прецеденты никоим образом не противоречат законодательству, так как суд ни при каких условиях не может быть связан мнением избирательной комиссии. Более того, задача судебного контроля в том и состоит, чтобы проверить правомерность и обоснованность любых избирательных действий. И если по результатам разбирательства суд придет к выводу о необходимости снятия кандидата с регистрации, то вполне может сделать это, в том числе и в период между первым и вторым туром голосования.

Говоря об отмене регистрации кандидатов, вышедших во второй тур, как о допустимой избирательным законодательством санкции за прямо предусмотренные нарушения, особо следует остановиться на ее правовых последствиях. Отсутствие в Федеральном законе исчерпывающих указаний на виды и последовательность избирательных действий, которые должны следовать за принятием избирательной комиссией или судом решения об аннулировании регистрации кандидата между первым и вторым туром выборов, способно породить существенные трудности в организации избирательных кампаний и даже поставить под угрозу их успешное завершение. Чтобы убедиться в том, что это не голословное умозаключение,

достаточно обратиться к опыту досрочных выборов губернатора Приморского края, состоявшихся 17 июня 2001 года.

Определение победителя на этих выборах потребовало проведения повторного голосования, так как в первом туре, завершившемся 27 мая 2001 г., ни одному из кандидатов не удалось набрать необходимого для победы количества голосов избирателей. Однако, когда до повторного голосования оставалось четыре дня, по решению Приморского краевого суда была аннулирована регистрация одного из кандидатов, вышедшего во второй тур. Исполняя решение суда, избирательная комиссия Приморского края в тот же день приняла решение об исключении фамилии снятого с регистрации кандидата из текста избирательного бюллетеня, включении в него данных о кандидате, занявшем по итогам первого тура третье место по количеству проголосовавших избирателей, и изготовлении нового тиража избирательных бюллетеней.

На первый взгляд, единственно возможные действия избирательной комиссии Приморского края по исполнению судебного решения вызвали неоднозначную реакцию среди избирателей. Некоторые из них попытались оспорить законность решения крайизбиркома в судебном порядке. В своем обращении в Приморский краевой суд они указали на то, что в соответствии с п. 2 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия может передать освободившееся перед повторным голосованием место следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах, только в случае, если один из кандидатов, вышедших во второй тур, добровольно снимет свою кандидатуру. Исходя из этого заявители просили отменить решение краевой избирательной комиссии о замене выбывшего кандидата, регистрация которого была аннулирована судом, и обязать крайизбирком провести повторное голосование по одной кандидатуре.

Однако суд не согласился с доводами заявителей и оставил решение избирательной комиссии Приморского края без изменений. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд учел соображения, которыми руковод-

ствовалась краевая избирательная комиссия в сложившейся непростой ситуации. Суть их такова. После аннулирования регистрации одного из кандидатов избирательная комиссия Приморского края согласно ст. 59 Федерального закона должна была принять одно из трех предусмотренных данной нормой решений:

а) передать освободившееся место следующему по числу голосов кандидату (п. 2);

б) провести повторное голосование по одной кандидатуре (п. 3);

в) отложить выборы для дополнительного выдвижения кандидатов и выполнения необходимых избирательных действий (п. 4).

Но проведение повторного голосования по одной кандидатуре и отложение выборов для дополнительного выдвижения кандидатов могут иметь место соответственно только, если после снятия всеми остальными кандидатами в избирательном бюллетене на день повторного голосования остается единственный кандидат (голосование по одной кандидатуре), либо если выбывают все кандидаты (отложение выборов). Поскольку в рассматриваемом случае аннулирование судом регистрации одного из кандидатов, вышедших во второй тур выборов, не привело к невозможности восполнения образовавшейся вакансии кандидатами, ранее участвовавшими в данных выборах, то избирательная комиссия Приморского края была обязана передать освободившееся место следующему по числу полученных в первом туре голосов кандидату.

Причем препятствием для подобного развития избирательной кампании не должна служить редакция п. 2 ст. 59 Федерального закона, допускающая замену кандидатов при снятии кем-либо из победителей первого тура выборов своей кандидатуры исключительно по собственной инициативе. Здесь важно учитывать ряд обстоятельств. Во-первых, исключение кандидатов из круга участников повторного голосования, обладающих пассивным избирательным правом, может быть следствием их добровольного желания (п. 11 ст. 32 Федерального закона), аннулирования регистрации за допущенные нарушения (п. 1 ст. 64 Федерального закона) и смерти лица, обладающего статусом кандидата (хотя такое основание не упомянуто в законодательстве). При этом по вполне понятным причинам, основания выбытия того

или иного кандидата не должны влиять на дальнейший ход избирательной кампании. Во-вторых, важно учитывать, что в соответствии с п. 11 ст. 32 Федерального закона кандидат вправе снять свою кандидатуру в любое время, но не позднее чем за три дня до дня голосования. Если соотнести это правило с правилом, закрепленным в п. 3 ст. 59 Федерального закона, то обнаруживается заметное противоречие, так как последнее допускает проведение повторного голосования по одной кандидатуре в случае, когда после снятия всеми остальными кандидатами своих кандидатур в избирательном бюллетене на день проведения повторного голосования остается только один кандидат. Но ведь один кандидат может остаться в избирательном бюллетене на день голосования только в результате отмены регистрации другого кандидата, которая может иметь место вплоть до дня, предшествующего дню голосования. В-третьих, нельзя не обратить внимание на то, что п. 4 ст. 59 Федерального закона не увязывает исключение кандидатов из избирательных бюллетеней для повторного голосования только с их собственным желанием, а использует понятие «выбытие кандидатов», предполагающее в том числе и возможность аннулирования их регистрации.

Все это в своей совокупности свидетельствует о том, что, какова бы ни была причина выбытия кандидатов в период между первым и вторым туром голосования – собственная инициатива, аннулирование регистрации или смерть, – во всех случаях образовавшаяся вакансия должна замещаться следующим по числу полученных голосов кандидатом, ранее участвовавшим в проводимых выборах. Причем такие замещения могут иметь место до тех пор, пока не останется претендентов на освободившееся место.

Существенное юридическое значение при отмене регистрации кандидата перед повторным голосованием имеет вопрос о процедуре и сроках исполнения соответствующей избирательной комиссией всех вытекающих из факта аннулирования регистрации избирательных действий. Это особенно важно, когда кандидат лишается своего статуса накануне голосования. В уже упоминавшихся досрочных выборах губернатора Приморья крайизбиркому хватило

четыре дня для утверждения нового текста избирательного бюллетеня, изготовления необходимого для голосования тиража бюллетеней и обеспечения ими всех нижестоящих комиссий. А что было бы, если регистрация кандидата была отменена в день, предшествующий дню повторного голосования? Понятно, что при таких условиях об изготовлении новых бюллетеней не могло бы быть и речи. Как же тогда должна была поступить избирательная комиссия? К сожалению, действующее законодательство не содержит ответа на этот вопрос, по существу, полностью вверая судьбу повторного голосования в руки организаторов выборов.

Представляется, что выход из такого положения может быть только один. Заключается он в том, чтобы организовать повторное голосование по имеющимся бюллетеням, вычеркнув из них данные о кандидате, снятом с регистрации, и внося сведения о кандидате, занявшем его место с учетом результатов первого

*Отказываться
от отмены
регистрации
кандидатов
накануне
голосования –
все равно, что
уподобляться
страусу,
прячущему
голову в песок.*

тура. Понятно, что это чревато массой издержек, упреками в нарушении принципа равенства кандидатов при голосовании подобными избирательными бюллетенями. Но ничего иного в условиях действующего законодательства предложить невозможно, так как оно не оговаривает возможность изменения (переноса) даты повторного голосования.

Что касается перспектив развития законодательства, то здесь возможны варианты. Один из них уже предложен Центральной

избирательной комиссией Российской Федерации и включен в законопроект о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», направленный Президентом России в нижнюю палату федерального парламента 27 августа 2001 года. В нем, в частности, предусматривается, что регистрация кандидата может быть отменена не позднее чем за три дня до дня голосования. Тем самым, по мнению Центризбиркома России, решаются, как минимум, две задачи. Во-первых, синхронизируются сроки выбытия кандидатов из избирательной кампании по собственной инициативе и по решению об аннулировании регистрации. Во-вторых, исключается возможность манипулирования институтом отмены регистрации кандидатов в самый канун голосования, когда они фактически лишаются возможности оспорить принятые в их отношении крайние меры.

Думается, однако, что вряд ли такой путь развития избирательного законодательства можно считать приемлемым, хотя он и позволит иметь необходимый запас времени при организации повторного голосования даже в тех случаях, если потребуются изготовление новых бюллетеней. Вместе с тем нельзя не видеть, что предлагаемое объявление «моратория» на отмену регистрации кандидатов в течение трех дней, предшествующих дню голосования, не только не снимет накал предвыборной борьбы, но и, породив у кандидатов «чувство безнаказанности», может способствовать тому, что она примет крайние, далекие от закона формы. Особенно нечего будет терять тем кандидатам, которые не имеют реальных шансов на победу. Ведь отмена регистрации в последние три дня невозможна, а итоги выборов не могут быть пересмотрены, если нарушения закона не были связаны с избранными кандидатами (п. 8 ст. 64 Федерального закона).

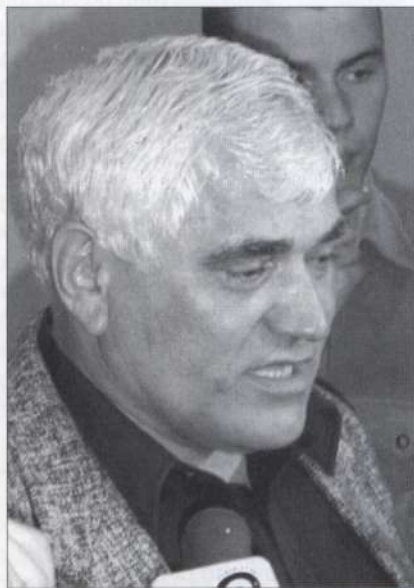
Да и в случае нарушения закона лидерами избирательного марафона исключать возможность отмены их регистрации также нелогично. Ведь в случае грубых нарушений законодательства все равно придется давать им оценку, но уже после определения результатов

выборов. Только цена такой запоздалой реакции на нарушения (в виде отмены результатов выборов) будет сопряжена с гораздо большими издержками, причем не только материальными.

Все это не может не убеждать в том, что отказываться от отмены регистрации кандидатов накануне голосования – все равно, что уподобляться страусу, прячущему голову в песок.

Представляется, что наличие в законодательстве санкции в виде аннулирования регистрации кандидатов служит серьезным сдерживающим фактором, предупреждающим использование нелегальных

БОГУ – КЕСАРЮ –



Владимир ПРИМАКОВ,
председатель Комитета
по вопросам
законодательства и местного
самоуправления Областной
Думы Законодательного
Собрания Свердловской
области

Начну с того, что Центральная избирательная комиссия РФ выступает в избирательных кампаниях как бы в двух ипоста-

сях. Первая: ЦИК является вершиной своеобразной вертикали избирательных комиссий при проведении выборов на федеральном уровне – Президента России, депутатов Государственной Думы. Нет сомнений, здесь у ЦИК есть все необходимые и достаточные полномочия. Но дело в том, что система избирательных комиссий выполняет функцию формирования не только федеральных органов власти, но и законодательных органов субъектов Федерации, а также участвует в организации выборов губернаторов. То же самое относится и к уровню местного самоуправления: муниципальные органы власти формируются при самом активном участии избиркомов соответствующего уровня. Вот это и есть вторая ипостась в деятельности ЦИК как главенствующего органа этой вертикали.

В этой связи складывается впечатление, что авторы проекта вольно или невольно путают две вещи. Они пытаются законодательно еще раз закрепить вертикаль, которая должна действовать и действует, когда мы избираем федеральные органы власти, но «забывают», что к проведению региональных и местных выборов ЦИК не имеет никакого отношения, за исключением оказания методической помощи.

Речь идет о том, что Центризбир-

ком должен заниматься методической работой, учить, к примеру, избирательную комиссию Свердловской области, городскую избирательную комиссию г.Екатеринбурга, равно как и соответствующие комиссии иных субъектов Федерации и муниципальных образований, правильно понимать и применять законы. Но из предлагаемого законопроекта следует, что теперь ЦИК хочет только командовать. «Старый» же закон, несмотря на то, что и в нем есть противоречия, был построен на принципе: богу – богово, а кесарю – кесарево. То есть к компетенции ЦИК относятся выборы Президента России, депутатов Государственной Думы, а областные избиркомы отвечают за выборы губернаторов и органов законодательной власти субъектов.

Новый проект предлагает совершенно другую схему. Он выстраивает систему комиссий с вертикальной подчиненностью, в результате чего ЦИК получает возможность (если законопроект пройдет) напрямую влиять на выборы в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. На наш взгляд, ЦИК в каком-то смысле хочет построить исполнительскую вертикаль вопреки духу и букве Конституции. Предметы формирования законодательной и исполнительной власти субъектов и, тем более, муниципальных образова-

способов и средств предвыборной борьбы. От нее ни в коем случае нельзя отказываться, тем более накануне голосования, когда электоральное противостояние достигает наивысшего накала.

Более предпочтительным выглядит закрепление в законодательстве правила, предусматривающего возможность переноса по решению соответствующей избирательной комиссии дня повторного голосо-

вания на срок не более одной (двух) недель в случае, если регистрация одного или двух кандидатов отменена менее чем за три дня до первоначально установленной даты повторного голосования.

БОГОВО КЕСАРЕВО

ний – не его дело. Представьте себе, чиновник федерального уровня будет влиять на выборы органов местного самоуправления. Это не согласуется с духом и буквой Конституции РФ.

Что касается противодействия административному ресурсу, то проект предусматривает ограничения по его использованию. Основная мера – уход в отпуск. Но что это дает? По замыслу разработчиков, если человек, обладающий властными полномочиями, формально уходит в отпуск, возникает меньше проблем с использованием административного ресурса. Но разве вы не подчинитесь своему начальнику, который находится в отпуске? Так что все это от лукавого.

В то же время можно приветствовать такое нововведение, как запрет на участие в выборах после добровольного сложения полномочий. Если кто-то решил досрочно оставить свой пост, а потом вдруг начинает снова выдвигаться на ту же должность, то спрашивается, зачем это делать? Хотя на Западе есть такие примеры – в свое время президент Франции уходил в отставку досрочно из-за конъюнктурных соображений, а затем снова избирался.

По большому счету законопроект в целом противоречит духу Конституции, принципиальным моментам, которые в ней закреплены. Он противоречит тем принципам,

идеям, задачам, которые неоднократно озвучивал в своих выступлениях Президент России и которые касаются, в первую очередь, разделения властей – исполнительной, законодательной, судебной.

Поэтому, если ЦИК озабочен вопросами оптимизации, повышения эффективности деятельности всей избирательной системы, прежде всего системы избирательных комиссий, он должен возглавлять эту работу методически, объяснять, как надо понимать избирательное законодательство. Пусть он и действует так, как призывает наш Президент. Давайте оставим ЦИК вертикаль, но только в плане организации федеральных выборов.

Если мы хотим наладить нормальную работу избирательных комиссий, то нужно добиваться того, чтобы все основные споры решались в суде. Действующее законодательство дает нам такую возможность, но оно организовано таким образом, что позволяет использовать различные процессуальные недоработки и лазейки, практически лишая участника избирательного процесса шансов защитить свои права в суде.

К примеру, снимают кандидата с дистанции за три дня до голосования. Ну как за три дня в суде можно отстоять свои права? Надо законодательно запретить снимать с выборов за три дня до голосо-

вания. Следует также создать «институт возврата», предусматривающий, что, если по истечении этих трех дней вы нарушили законодательство, использовали какие-то другие ресурсы, не разрешенные законом, то вас можно задним числом лишить мандата и должности. А то мы привыкли: выборы выиграл, а там уже все, попробуй, разберись. Нет ни одного случая, когда правомерность признания результатов выборов задним числом была бы кем-то оспорена. Уж если кто-то выиграл выборы, поздно руками махать.

Необходимо на законодательном уровне усилить влияние на избирательный процесс судебных, а не административных органов, все возрастающую роль которых вольно или невольно стремится закрепить ЦИК.

Хочу остановиться еще на одном важном положении, на который пока мало обращают внимание, – о том, чтобы там, где выборы проводятся по мажоритарной системе, выдвигать кандидатов надо только через политические партии. Это сверхнужный момент. Фактически закрывается лазейка, через которую может быть напрямую выдвинут любой человек. Казалось бы, это демократично. Ничего подобного: никакой демократии нет, все равно одного человека, так или иначе, будет контролировать капитал. Даже если это принци-