



Законодательные препятствия для политической конкуренции на парламентских выборах в России

Аркадий Любарев,

Кандидат юридических наук и биологических наук, член совета Ассоциации «Голос»

Вступление

Наличие законодательных препятствий для политической конкуренции является одним из существенных свойств российских выборов. И в последние годы количество таких препятствий в основном выросло.

Эта статья посвящена искаженному порядку формирования избирательных комиссий, многочисленным препятствиям при регистрации самостоятельно выдвигающихся кандидатов в мажоритарных округах, ограничения в отношении пассивного избирательного права и неравные условия прохождения предвыборной агитации.

Искаженный порядок формирования избирательных комиссий

В первую очередь нужно отметить, что порядок формирования избирательной администрации – избирательных комиссий, предусмотренный в законодательстве, не позволяет сделать их независимыми от исполнительной власти, беспристрастными, политически нейтральными органами. Половина состава избирательных комиссий субъектов Федерации назначается руководителями исполнительной власти регионов, да и на состав второй половины, формируемой региональным парламентом, исполнительная власть активно влияет. В свою очередь, избирательные комиссии субъектов Федерации формируют составы нижестоящих избирательных комиссий.

Закон обязывает формировать из представителей политических партий только половину состава избирательных комиссий – и только из представителей парламентских партий. В реальности, в силу других ограничений закона, чаще всего представители партий составляют менее половины членов избирательной комиссии. При этом один из партийных членов – это представитель «партии власти». Другая половина или даже большая часть формируется органами власти по своему усмотрению, и потому в основном большинство членов избирательной комиссии – это люди, полностью послушные власти. Так что не удивительно, что избирательные комиссии часто принимают решения в пользу «партии власти», и помогают им в этом нечеткие или просто дискриминационные нормы

избирательного законодательства. Это хорошо видно на примере положений закона, регулирующих выдвижение и регистрацию кандидатов.

Многочисленные препятствия при регистрации кандидатов

Выборы в Государственную Думу вновь проводятся по смешанной избирательной системе. Поэтому непросто делать сравнение законодательства с прежним. Если в отношении выдвижения и регистрации партийных списков нынешний закон удобнее всего сравнивать с правилами, действовавшими на предыдущих выборах 2011 года, то в отношении выдвижения и регистрации кандидатов в одномандатных округах нужно сравнивать с правилами, которые были на последних выборах по смешанной системе, прошедшими в 2003 году. Но при этом приходится учитывать также законодательство и практику региональных выборов, которые в течение всех этих лет проводились в основном по смешанной системе.

Для регистрации партийных списков изменения за пять лет скорее благоприятные. В 2011 году от сбора подписей избирателей были освобождены только четыре парламентские партии. Остальным партиям надо было собрать подписи 150 тысяч избирателей. Впрочем, тогда таких партий было только три, и они с этой задачей справились. И все семь существовавших тогда партий приняли участие в выборах.

На данный момент в выборах имеют право принимать участие 75 партий. При этом от сбора подписей освобождены 14 – это все партии, которые прошли по спискам хотя бы в один региональный парламент. Остальным партиям нужно собрать 200 тысяч подписей. Это хотя и больше, чем в 2011 году, но я не считаю разницу принципиальной. Стоит отметить, что 200 тысяч – это менее 0,2% от числа избирателей в Российской Федерации. В целом у меня нет сомнений, что конкуренция среди партийных списков будет вполне достаточной.

Иная ситуация в одномандатных округах. Здесь, правда, тоже от сбора подписей освобождены кандидаты, выдвинутые теми же 14 партиями. Однако у большинства из них нет достаточного количества популярных кандидатов. К тому же большинство из них не готовы выдвигать в округах реальных конкурентов, чтобы не раздражать Кремль.

Но даже популярному партийному кандидату обычно трудно бороться с кандидатом от «Единой России», которого поддерживает административный ресурс. Для победы в одномандатном округе нужна поддержка если не половины, то хотя бы 35–40% избирателей. А для получения такой поддержки партийная принадлежность оппозиционного кандидата – это не плюс, а минус. Как показывает опыт региональных выборов, наиболее успешно противостоять кандидатам от «партии власти» могут представители элиты, по тем или иным причинам вступившие в конфликт с региональной властью. Они чаще всего баллотируются как самовыдвиженцы. Также, как показывает практика губернаторских выборов, они могут выдвигаться и от некоторых малых партий, не освобожденных от сбора подписей.

И вот для самовыдвиженцев и кандидатов от большинства партий условия регистрации осложнены до предела. Это особенно хорошо видно при сравнении с правилами 2003 года.

1. Тогда регистрироваться можно было не только по подписям, но и по залогу.
2. Тогда требовалось собрать подписи 1% от числа избирателей в округе, сейчас – 3%. Поскольку средний размер одномандатного округа – около 500 тысяч избирателей, то получается, что нужно собрать примерно 15 тысяч подписей.

3. Условия сбора подписей стали сложнее. Раньше, когда выборы были в декабре, подписи собирались в сентябре–октябре. Сейчас сбор подписей придется на июнь–июль, когда многие избиратели будут в отпусках и на дачах. Стало сложнее собирать подписи на улице из-за ужесточения законодательства о публичных мероприятиях, и собирать их путем обхода квартир из-за массово установленных замков на входе в подъезды.
4. Дополнительным обременением является требование нотариального удостоверения сведений о сборщиках подписей и подписей этих сборщиков.
5. В 2003 году допустимая доля брака в подписных листах составляла 25%, позже ее снизили для федеральных выборов до 5%.

При этом на практике выбраковка подписей избирателей чаще всего осуществляется экспертами из правоохранительных органов, и от них не требуется реального обоснования своего заключения. Нередко подписи бракуются на основании адресных баз данных органов внутренних дел, в которых содержатся ошибки. А для судов даже свидетельства избирателей о том, что они действительно ставили свои подписи, не является убедительным аргументом. Опыт региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что система регистрации кандидатов и списков на основе подписей избирателей доведена до такого состояния, что приводит к эффекту, противоположному тому, который декларируется. Она позволяет регистрировать несерьезных кандидатов и отсеивает серьезных.

Так, в 2014 году на выборах в региональные парламенты отсеив среди кандидатов, которые должны были регистрироваться по подписям, составил 67%, в 2015 году – 73%. Среди тех, кто не прошел через регистрационный фильтр, много известных политиков, общественников, бывших или действующих депутатов. В то же время большинство тех, кто был зарегистрирован, показали на выборах слабые результаты. Так, на выборах в Московскую городскую Думу в 2014 году 67% кандидатов, зарегистрированных по подписям, получили меньше голосов, чем представили подписей. На выборах региональных парламентов в 2015 году 55% списков, зарегистрированных по подписям, получили меньше голосов, чем им было зачтено подписей.

По Костромской области мы зафиксировали парадоксальную картину: чем меньше подписей у партии было забраковано избиркомом, тем хуже был результат партии на выборах.

Есть препятствия для регистрации и помимо выбраковки подписей избирателей – они касаются также партий, которым не надо собирать подписи. Для регистрации требуется представление огромного массива документов, и этот массив увеличивается. Так, в 2013 году было добавлено требование о представлении:

- сведений о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации;
- сведений о своих расходах, а также о расходах супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг и прочего, 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.

Непредставление всех этих документов влечет отказ в регистрации. Кроме того, на практике представление документа, который избирательная комиссия сочтет оформленным ненадлежащим образом, трактуется как непредставление документа и поэтому также влечет отказ в регистрации.

Еще в 2006 году был установлен запрет партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других партий. Однако на практике часто происходят конфликты, когда кандидат считает, что уже вышел из партии, а партия утверждает, что его выход не оформлен. При этом заметны «двойные стандарты». Из-за таких конфликтов неоднократно отменялась регистрация оппозиционных кандидатов. Однако в 2015 году на выборах губернатора Иркутской области выяснилось, что кандидат от «Единой России» Сергей Ерощенко не оформил выход из партии «Правое дело». Но никаких последствий для Ерощенко эта информация не имела.

Ограничения в отношении пассивного избирательного права

Также за последние годы был введен ряд ограничений пассивного избирательного права. В 2006 году это ограничение коснулось тех, кто имеет гражданство иностранного государства или даже только вид на жительство в другом государстве. Жертвами этого ограничения стали, в частности, известный диссидент советского периода Владимир Буковский и один из руководителей партии ПАРНАС Владимир Кара-Мурза.

В 2012 году пассивного избирательного права были пожизненно лишены граждане, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких преступлений. Правда, вскоре Конституционный Суд признал пожизненное лишение недопустимым. В новой редакции запрет действует в течение 10 лет после снятия или погашения судимости. Среди тех, на кого распространяется запрет – Михаил Ходорковский и Алексей Навальный. При этом в российском уголовном праве преступление относится к разряду тяжких только в зависимости от максимального срока, который за нее предусмотрен в Уголовном кодексе. Таким образом, Алексей Навальный считается осужденным к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, хотя даже официально степень тяжести его деяний потянуло на условное наказание. О том, насколько законен приговор ему, уже высказался Страсбургский суд.

Неравные условия прохождения предвыборной агитации

Что касается предвыборной агитации, то в российском избирательном законодательстве содержится много положений, призванных обеспечить участникам выборов возможность донести свои программы до избирателей. Это и предоставление бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, и выделение мест для размещения агитационных материалов, и требование равных условий предоставления помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Однако недоработанность многих норм и ряд пробелов позволяют исполнительной власти при содействии послушных избирательных комиссий создавать существенные преимущества для «партии власти» и ее фаворитов.

Так, бесплатного эфирного времени, бесплатных печатных площадей и мест для размещения агитационных материалов обычно оказывается недостаточно при большом числе участников выборов и особенно при совмещении выборов разного уровня. К тому же, несмотря на требование закона, далеко не всегда бесплатное эфирное время выделяется в прайм-тайм. Отмечу также, что закон запрещает критиковать соперников в ходе телевизионной агитации – в рамках как бесплатного, так и платного эфирного времени.

При этом в СМИ часто доминирует косвенная агитация «партии власти» – обычно под видом информирования о деятельности кандидатов, занимающих руководящие и депутатские должности. Избирательные комиссии, находящиеся в зависимом от власти положении, не рассматривают такую агитацию как нарушение закона. Напротив, попытки подобной агитации со стороны оппозиции обычно пресекаются. Тем самым создаются существенно неравные условия агитационной деятельности.

Это усугубляется еще и технологией «паровозов» – когда в список «Единой России» включаются в большом количестве губернаторы, мэры, министры, которые изначально не намерены становиться депутатами и после выборов отказываются от мандата. Но их присутствие в списке позволяет вести агитацию под видом освещения их деятельности. Еще в 2005 году из закона были убраны все препятствия для использования этой технологии, в том числе и обязанность таких лиц уходить в предвыборный отпуск.

Кроме того, законодательство содержит ряд положений, которые позволяют избирательным комиссиям и правоохранительным органам препятствовать агитационной деятельности оппозиции. Так, нередко полиция или органы безопасности по указанию избирательных комиссий или даже без такого указания изымают у партий и кандидатов агитационные материалы под предлогом проверки на экстремизм или под иными предлогами. При этом экстремизмом могут объявить просто критику власти. Отдельно следует отметить репрессивное законодательство о митингах и демонстрациях, которое существенно затрудняет оппозиции проведение публичных агитационных мероприятий.

Таким образом, даже в тех случаях, когда российские выборы можно считать свободными и нефальсифицированными, они обычно не удовлетворяют критериям справедливых выборов.