

РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

**КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
«О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Под редакцией
С.В. КАБЫШЕВА и А.Е. ПОСТНИКОВА

МОСКВА • 2003

ББК 66.3(2 Рос)68
УДК 342.8
К 63

Коллектив авторов:

Алехичева Л.Г., Афанасьева О.В., Васильев А.В., Воробьев Н.И.,
Гамбашидзе И.А., Ерофеев Д.В., Кабышев С.В., Лексин И.В.,
Мазаев В.Д., Минх Г.В., Павлушкин А.В., Петров И.В.,
Садовникова Г.Д., Теперик А.В., Чучелина Н.И., Юсубов Э.С.

Рецензент — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор *Е.И. Коллюшин*

*Издание осуществлено при поддержке
Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления
и Фонда «Тривизум»*

**Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» / Под ред. С.В. Кабышева и А.Е. Постникова. — М.: Формула права — «Издательский дом “Городец”», 2003. — 896 с.
ISBN 5-9584-0011-8**

Предлагаемое читателям издание подготовлено специалистами в области теории и практики избирательного права и избирательного процесса. При составлении комментария учтены последние изменения избирательного, административного, уголовного законодательства Российской Федерации, практика высших судов Российской Федерации.

Комментарий предназначен для участников избирательного процесса, преподавателей, студентов, аспирантов высших учебных заведений, работников научно-исследовательских учреждений, государственных и муниципальных служащих, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, а также всех, кто интересуется проблемами избирательного права и избирательного процесса.

**ББК 66.3(2 Рос)68
УДК 342.8**

ISBN 5-9584-0011-8
© Коллектив авторов, 2003
© Формула права, 2003
© ОАО «Издательский дом “Городец”», 2003

Коллектив авторов

Алехичева Ляля Георгиевна, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — ст. 48—52, 94—97;

Афанасьева Ольга Валентиновна, кандидат политических наук — ст. 33; п. 1 ст. 34 (совместно с *И.В. Лексин*);

Васильев Алексей Владимирович — ст. 86; ст. 87, 90, 91 (совместно с *И.В. Петров*);

Воробьев Николай Иванович, кандидат юридических наук — ст. 75 (совместно с *Д.В. Ерофеев* и *И.В. Лексин*); ст. 76 (совместно с *Д.В. Ерофеев*); ст. 77, 78 (совместно с *И.А. Гамбашидзе*); ст. 81 (совместно с *Д.В. Ерофеев*);

Гамбашидзе Илья Андреевич — ст. 77, 78 (совместно с *Н.И. Воробьев*); ст. 83—85;

Ерофеев Денис Валерьевич — ст. 75 (совместно с *Н.И. Воробьев* и *И.В. Лексин*); ст. 76 (совместно с *Н.И. Воробьев*); ст. 80; ст. 81 (совместно с *Н.И. Воробьев*); ст. 82;

Кабышев Сергей Владимирович, кандидат юридических наук — предисловие (совместно с *А.Е. Постников*), ст. 35, 36 (совместно с *В.Д. Мазаев* и *Н.Н. Чучелиной*); ст. 92 (совместно с *А.В. Тепериком*);

Лексин Иван Владимирович, кандидат экономических наук — п. 1 ст. 34 (совместно с *О.В. Афанасьевой*); пп. 2—10 ст. 34, ст. 38—47; ст. 75 (совместно с *Н.И. Воробьев* и *Д.В. Ерофеев*); приложения 1—5;

Мазаев Владимир Дмитриевич, кандидат юридических наук — ст. 35, 36 (совместно с *С.В. Кабышевым* и *Н.Н. Чучелиной*);

Минх Гарри Владимирович, заслуженный юрист Российской Федерации — ст. 19 (совместно с *А.В. Павлушкиным*);

Павлушкин Алексей Владимирович, кандидат юридических наук — ст. 15—18; ст. 19 (совместно с *Г.В. Минхом*); ст. 20—32;

Петров Игорь Владиславович — ст. 74, 79; ст. 87 (совместно с *А.В. Васильевым*); ст. 88, 89 (совместно с *Э.С. Юсубовым*); ст. 90, 91 (совместно с *А.В. Васильевым*); ст. 98, 99;

Постников Александр Евгеньевич, доктор юридических наук — предисловие (совместно с *С.В. Кабышевым*); ст. 1—11, 53—73;

Садовникова Галина Дмитриевна, кандидат юридических наук — ст. 12—14;

Теперик Алексей Владимирович, кандидат юридических наук — пп. 3—10 ст. 34; ст. 92 (совместно с *С.В. Кабышевым*);

Чучелина Надежда Николаевна — ст. 35, 36 (совместно с *С.В. Кабышевым* и *В.Д. Мазаевым*); ст. 37, 93;

Юсубов Эльман Сулейманович, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — ст. 88, 89 (совместно с *И.В. Петровым*).

Предисловие

Тем, кому приходилось организовывать избирательную кампанию кандидата в депутаты, решать практические вопросы на выборах не раз убеждались в том, что выборы в нашей стране при всей демократичности этого института в настоящее время представляют достаточно сложный и запутанный процесс как с организационной, так и с юридической сторон. Участников выборов нередко подстерегают различные запреты, ограничения и санкции там, где, казалось бы, их никогда и не было. Следует учитывать, что российское избирательное законодательство изменяется чрезвычайно динамично и организаторам выборов, юристам, обеспечивающим работу штабов кандидатов, избирательных комиссий, невозможно решать сложные практические вопросы, опираясь исключительно на запас знаний об избирательном праве, полученном при проведении прошлых выборов. Несвоевременное выполнение детальных предписаний закона в установленные сроки может обернуться для кандидатов, политических партий, избирательных блоков необратимыми последствиями, которые невозможно исправить в рамках текущей избирательной кампании.

В то же время, как показывает опыт авторов Комментария, простое прочтение Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» само по себе не дает ответа на все возникающие правовые вопросы, несмотря на то, что большинство положений закона сформулированы с такими подробностями, что больше напоминают текст инструкции. В связи с этим для точного понимания положений закона его необходимо очень внимательно изучать, в целом ряде случаев сопоставляя с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовного кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и множества других нормативных актов.

В ряде случаев в самом тексте Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» есть определенные пробелы, неточности, несоответствия с текстом Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данные ситуации требуют особо внимательного отношения, поскольку от правильности толкования соответствующих норм закона юристами может зависеть судьба всей избирательной кампании кандидата, политической партии, избирательного блока. При толковании норм следует не только хорошо знать текст законов, но и иметь глубокие знания о практике их применения судами и избирательными комиссиями, о способах решения различного рода юридических коллизий.

Предлагаемый постатейный комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» призван помочь в решении всех перечисленных проблем на выборах. В нем применительно к каждой статье Федерального закона разъясняется содержание наиболее сложных и важных норм закона, при необходимости дается описание того, в какой нормативной среде реализуется та или иная норма закона. В ряде случаев даются рекомендации, как действовать участникам выборов, когда соответствующие предписания закона носят неочевидный характер или существует возможность применения санкций.

Комментарий является результатом творческих усилий научных и практических работников, имеющих серьезный опыт юридического консультирования на выборах. Авторы Комментария надеются, что их труд реально поможет участникам выборов пройти сложный путь с минимальным количеством юридических проблем.

А.Е. Постников, С.В. Кабышев

**О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральный закон

от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ

в редакции федеральных законов от 23 июня 2003 г. № 82-ФЗ;
от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ; от 23 июня 2003 г. № 84-ФЗ

Глава I

Общие положения

Статья 1. Основные принципы проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — депутаты Государственной Думы) избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

1. В ст. 1 раскрываются демократические принципы участия граждан Российской Федерации в выборах депутатов Государственной Думы. На основе и в соответствии с этими принципами формулируются все иные нормы Федерального закона. Демократические принципы избирательного права задают направленность избирательному процессу в целом, они в значительной мере определяют содержание конкретных избирательных прав граждан при проведении выборов в Государственную Думу.

2. Данные принципы избирательного права не составляют особенность российского избирательного законодательства. Они получили воплощение в важнейших международно-правовых документах. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., гласит: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при

всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ст. 21). Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., провозглашает для каждого гражданина право «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей» (ст. 25).

Наиболее полно принципы проведения свободных и демократических выборов изложены в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятом 29 июня 1990 г., в нем установлены общие требования, касающиеся использования принципа прямого избирательного права: государства «допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов». Свободная состязательность по поводу мандатов предполагает непосредственное голосование избирателей за кандидатов. Избрание кандидатов коллегией выборщиков не обеспечивает такой состязательности.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, общепризнанные международные стандарты избирательных прав граждан являются обязательными как для законодательных органов, так и для органов власти, избирательных комиссий и судов, применяющих нормы избирательного права. Исходя из названного положения Конституции, суды в принимаемых ими решениях по делам о защите избирательных прав граждан вправе при необходимости ссылаться на международно-правовые акты.

3. Подробно содержание принципов участия граждан Российской Федерации в выборах раскрывается в ст. 3–7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Всеобщее избирательное право означает, что право избирать (активное избирательное право) и быть избранными депутатами Государственной Думы (пассивное избирательное право) принадлежит всем гражданам Российской Федерации,

достигшим определенного возраста. Этот возраст определен в ст. 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Для осуществления активного избирательного права он составляет 18 лет, а для пассивного избирательного права при выборах в Государственную Думу — 21 год.

Единственным исключением в части обладания избирательным правом для граждан, достигших установленного возраста, установлено для лиц, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Избирательное право при проведении выборов депутатов Государственной Думы не принадлежит проживающим на территории России иностранцам и лицам без гражданства. Гражданство Российской Федерации определяется в соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г.

Равное избирательное право означает, что избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается тем, что избиратели имеют равное число голосов, а также примерным равенством избирательных округов при выборах депутатов Государственной Думы.

Прямое избирательное право означает, что избиратель голосует за или против кандидатов в депутаты Государственной Думы (списков кандидатов) непосредственно. Таким образом волеизъявление избирателей на выборах не опосредуется каким-либо органом либо коллегией выборщиков.

Тайное голосование создает возможности для свободного волеизъявления граждан, участвующих в голосовании. При тайном голосовании исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Гарантии осуществления тайного голосования раскрываются в гл. X Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающей порядок голосования.

Волеизъявление граждан на выборах является свободным, т.е. каждый избиратель голосует сообразно своему внутреннему убеждению. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» устанавливает гарантии свободного волеизъявления граждан. В ст. 3 этого Федерального закона установлено, что никто не вправе оказывать воздействие на граж-

данина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Таким образом проведение свободных демократических выборов депутатов Государственной Думы обеспечивается добровольностью участия в них граждан. Участие в выборах является только правом, а не обязанностью граждан Российской Федерации. Действия, направленные на то, чтобы принудить гражданина к участию либо неучастию в выборах, являются в равной степени незаконными.

Воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав наказуемо в соответствии со ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Статья 2. Законодательство о выборах депутатов Государственной Думы

1. Законодательство о выборах депутатов Государственной Думы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы.

2. Основные понятия и термины, используемые в настоящем Федеральном законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

1. Выборы депутатов Государственной Думы (Федерального Собрания Российской Федерации) проводятся исключительно в соответствии с федеральным законодательством, которое составляют Конституция Российской Федерации и федеральные законы. В состав законодательства о выборах не входят подзаконные акты (указы Президента, постановления Правительства), т.е. порядок проведения выборов регламентируется исключительно законами.

2. Конституция Российской Федерации как акт высшей юридической силы, имеющий верховенство над всеми другими законами и иными юридическими актами на территории России определяет принципы избирательного права, т.е. основополагающие его положения, которые определяют сущность избирательных прав и избирательных процедур, а также характер их реализации. Эти принципы обязательны для всех органов власти. Они конкретизируются в федеральных законах. Они обязательны для исполнения и защиты органами испол-

нительной и судебной власти, избирательными комиссиями.

Рассмотрим некоторые основные положения Конституции Российской Федерации, касающиеся избирательных прав и избирательной системы России. В ч. 1 ст. 3 Конституции установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Власть народа реально обеспечена только при условии периодического подтверждения обществом полномочий государственных органов, что происходит при проведении свободных выборов. Именно поэтому в российской Конституции выборы (наряду с референдумом) рассматриваются как высшее непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции).

Вместе с тем проведение свободных периодических выборов затрагивает не только права и интересы населения в целом, они касаются осуществления индивидуальных политических прав каждым гражданином. Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления установлено в ч. 2 ст. 32 Конституции России. В ч. 3 этой статьи определен объем ограничений избирательного права, а именно: не имеют права избирать и быть избранным граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Непосредственное действие избирательных прав граждан России, закрепленных в Конституции, означает, что для граждан должны быть созданы возможности свободно осуществлять эти права, а при отсутствии этих условий, а также в случае нарушения избирательных прав граждане вправе использовать юридические средства защиты этих прав. Важнейшее из этих средств — право гражданина на обращение в суд с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предусмотренное ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации. При этом обжаловаться может самый широкий спектр нарушений при проведении выборов, начиная от неназначения выборов в Государственную Думу в установленные сроки и заканчивая нарушениями при определении результатов выборов.

Нормы Конституции Российской Федерации имеют прямое действие (ст. 15 Конституции). Защищая свои избирательные права в суде, избирательных комиссиях, других органах власти гражданин вправе ссылаться на то, что нарушены его права, установленные в ст. 32 Конституции Российской Федерации. При этом суды обязаны принимать меры по обеспечению прямого действия Конституции.

3. *Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.* в подробной форме определяет гарантии права избирать и быть избранными применительно ко всем выборам, проводимым в Российской Федерации, в том числе и к выборам депутатов Государственной Думы. В нем содержатся определения основных терминов избирательного права, устанавливаются основные права и обязанности участников выборов на всех стадиях (этапах) избирательного процесса. К таким стадиям относятся назначение выборов, образование избирательных округов, избирательных участков, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, ведение предвыборных кампаний кандидатами, избирательными объединениями (блоками) и их финансирование, голосование, установление итогов голосования и определение результатов выборов, их официальное опубликование.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» носит рамочный характер, в нем не определяются исчерпывающим образом все правила проведения выборов в Государственную Думу. Нормы этого Федерального закона конкретизируются в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Впрочем рамочный характер Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» не снижает его юридических свойств как акта прямого действия. В ряде случаев, как, например, в ст. 94 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержатся прямые отсылки к нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

На практике иногда возникают ситуации, когда в данных федеральных законах содержатся различные нормы применительно к регулированию одних и тех же отношений, в связи с чем возникают различного рода коллизии. При решении данных коллизий следует выяснять, являются нормы Федераль-

ного закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» специальными, т.е. регулируемыми соответствующие отношения с большей полнотой и более конкретно, чем нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» Если это так, то применяются нормы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В том же случае, если в нормах Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не содержится указанного специального регулирования, развивающего основные гарантии избирательных прав граждан, а напротив, нормы этих законов противоречат друг другу, приоритет имеют нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» Это соотношение рассматриваемых федеральных законов установлено п. 6 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», согласно которому федеральные законы не должны противоречить данному Федеральному закону. Если федеральный закон противоречит данному Федеральному закону, применяются нормы этого Федерального закона.

4. Назовем наиболее важные федеральные законы, которые имеют большое значение для регулирования целого ряда институтов избирательного права.

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» от 10 января 2003 г. В Федеральном законе от 10 января 2003 г. определяется статус ГАС «Выборы», порядок ее функционирования, решаются вопросы правового режима ее информационных ресурсов и ряд других вопросов.

Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. Данный Федеральный закон определяет порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации. Хотя он непосредственно и не устанавливает правила проведения выборов, от его норм в значительной степени зависит состав участников избирательных кампаний и характер их участия в выборах. В соответствии со ст. 36 этого Федерального закона политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти и в органы го-

сударственной власти субъектов Федерации только политическая партия признается избирательным объединением.

В Федеральном законе определяется общий порядок финансирования деятельности политических партий, что весьма важно для установления легальных источников финансирования избирательных кампаний кандидатов, списков кандидатов, выдвигаемых партией при проведении выборов.

В Федеральном законе определены условия, при соблюдении которых партия признается участвующей в выборах. Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, в соответствии с Федеральным законом подлежит ликвидации.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. Актуальность этого закона, его роль при проведении выборов определяется тем, что общественные объединения являются важными участниками избирательного процесса. Общественные объединения вправе участвовать в предвыборной агитации, а также осуществлять некоторую иную деятельность, связанную с проведением выборов. Предметом регулирования данного Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. В Федеральном законе определяются источники формирования имущества общественных объединений. Согласно ст. 31 Федерального закона политические общественные объединения не вправе получать финансовую и иную материальную помощь на деятельность, связанную с их участием в выборах, от иностранных государств, организаций и граждан.

Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. В соответствии с данным Законом устанавливается место пребывания и место жительства гражданина. На основании официальной информации о месте пребывания и месте проживания граждан осуществляется регистрация (учет) избирателей и составляются списки избирателей.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г.

Кодекс наряду с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» регламентирует порядок обжалования в суд решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного

самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц. Заявления о нарушении избирательного законодательства рассматриваются по правилам производства дел, возникающих из публичных правоотношений. В гл. 26 Кодекса устанавливаются особенности производства по делам о защите избирательных прав граждан.

Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. Этот Закон, наряду с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, регламентирует порядок рассмотрения судами заявлений о нарушении избирательных прав граждан, в нем содержится ряд важных норм о принципах восстановления нарушенного права гражданина.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. В Кодексе (ст. 5.1.—5.25.) определяются составы административных правонарушений, посягающих на избирательные права, и устанавливается ответственность за совершение данных правонарушений. В Кодексе устанавливается общая процедура производства по делам об административных правонарушениях, а также предусмотрены особенности этой процедуры применительно к нарушениям при проведении выборов. Так, протоколы об административных правонарушениях по целому ряду нарушений избирательных прав граждан вправе составлять члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями.

Уголовный кодекс Российской Федерации. В Уголовном кодексе устанавливается уголовная ответственность за деяния выражающиеся: 1) в воспрепятствовании осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также в воспрепятствовании работе избирательных комиссий (ст. 141 Кодекса); 2) в фальсификации избирательных документов, заведомо неправильном подсчете голосов или заведомо неправильном установлении результатов выборов, в нарушении тайны голосования, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии (ст. 142 Кодекса).

Выборы проводятся также с учетом положений *иных федеральных законов*. Так, используемые в законодательстве о выборах понятия «государственный служащий», «государственная должность категории «А» определяются в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», понятие «средство массовой информации» — в Законе

Российской Федерации «О средствах массовой информации», понятие «благотворительная деятельность» — в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Льготы по начислению физическим лицам подоходного налога и единого социального налога в связи с получением ими денежных средств из избирательных фондов предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации.

5. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отдельно не определяются понятия и термины, используемые в этом Федеральном законе. Их содержание в основном совпадает с содержанием понятий и терминов, определенным в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Вместе с тем формулировки отдельных понятий и терминов Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» несколько отличаются от Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В частности, в п. 9 и 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дается более полное и конкретное определение понятиям «недоверенная подпись» и «недействительная подпись».

Статья 3. Выборы в Государственную Думу

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Государственную Думу избирается 450 депутатов.

2. 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства. Единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ устанавливается путем деления общего числа избирателей, проживающих на территории Российской Федерации и зарегистрированных в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на общее число (225) одномандатных избирательных округов.

3. 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

1. Общее число депутатов Государственной Думы определено в ст. 95 Конституции Российской Федерации и составляет

450 депутатов. Однако в Конституции не установлены какие-либо характеристики избирательной системы, в соответствии с которой осуществляется избрание депутатов Государственной Думы, поэтому все параметры избирательной системы, применяемой при выборах в Государственную Думу, устанавливаются в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Существенными характеристиками любой избирательной системы являются: система избирательных округов, способы выдвижения кандидатов, подачи голосов избирателями и порядок определения результатов выборов. В рассматриваемой статье Федерального закона определены основы избирательной системы, в соответствии с которой осуществляется избрание депутатов Государственной Думы. Иные элементы этой избирательной системы записаны в некоторых других статьях Федерального закона (в частности, устанавливающих порядок выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов, порядок голосования, определения результатов выборов).

В соответствии с Федеральным законом одна половина депутатского корпуса избирается по одномандатным избирательным округам, а другая — по федеральному избирательному округу на основе системы пропорционального представительства. Данную избирательную систему принято называть смешанной, так она соединяет два принципа избрания депутатов: принцип большинства (мажоритарности) для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам, и принцип пропорциональности, применяющийся для кандидатов, входящих в федеральные списки кандидатов.

Смешанная избирательная система впервые была применена при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1993 г. в соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. Основы этой избирательной системы были сохранены в позднее принятых федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы (1995, 1999) и в действующем Федеральном законе.

2. Соответствие Конституции Российской Федерации принципа проведения выборов в Государственную Думу на основе смешанной избирательной системы дважды являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению

запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было указано, что «регламентация избирательных процедур... может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. От законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной, смешанной, будет ли введен определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения, с тем чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских мандатов; как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган — Федеральное Собрание Российской Федерации — в соответствии с правилами законодательной процедуры»¹.

Таким образом, в соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации предпочтение тому или иному типу избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной, смешанной) отдается в зависимости от уровня развития политической системы общества, проблем, стоящих перед государством и целом рядом иных обстоятельств политического свойства.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было указано следующее.

Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет тот или иной вид избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы. Предусмотрев двухпалатную структуру Федерального Собрания как представи-

¹ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992—1996. М., 1997. С. 172.

тельного и законодательного органа Российской Федерации, количественный состав Государственной Думы (450 депутатов) и срок ее полномочий (4 года), Конституция Российской Федерации определила, что порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом (ч. 2 ст. 96). Таким законом является рассматриваемый Федеральный закон, которым, как следует из ст. 5, установлена так называемая смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система выборов депутатов Государственной Думы.

Смешанная избирательная система существует в ряде демократических государств и в своей основе, как показывает мировой опыт, совместима с общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к избирательному праву и закрепленными Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г.) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 25). Такая система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Через свободные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании она позволяет отобразить разделяемые гражданами убеждения и адекватно выразить их волю о составе парламента как представительного органа государства.

Следовательно, оспариваемое положение ст. 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принцип свободных выборов (ст. 3), право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти (ч. 1 и 2 ст. 32), гарантии равенства этих прав (ст. 19), а также равенство общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13).

3. Пунктом 2 рассматриваемой статьи Федерального закона предусмотрено, что одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ. Единственное исключение из этого правила установлено для избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства. Согласно подп. 4 п. 3 ст. 12 Федерального закона на территории каждого субъекта Российской Федерации должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа.

Аналогичные нормы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 г. также рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации. Было установлено, что соответствующие нормы Федерального закона не противоречат Конституции Российской Федерации.

В вышеупомянутом Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. было, в частности, отмечено, что демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации, с другой — могут в известной мере входить в юридическое противоречие. Как свидетельствует опыт современных федеративных государств, законодатель с учетом особенностей территориального устройства и размещения населения, а также в целях сохранения государственного единства и стабильности конституционного строя, без которых невозможна нормальная реализация прав и свобод человека и гражданина, допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т.е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципов федерализма. Подобного рода диспропорции в избирательной системе не могут считаться результатом произвола и злоупотреблений.

Из ст. 1, 3, 5, 19 и 32 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи следует, что положение о гарантиях равенства избирательных прав граждан законодатель обязан согласовывать с принципами федерализма и равноправия субъектов Российской Федерации, относящимися к основам конституционного строя Российской Федерации.

По указанным выше причинам законодатель вынужден допускать определенные отклонения от единой нормы представительства. Так, согласно ч. 1 ст. 11 рассматриваемого Федерального закона одномандатные округа должны отвечать следующим требованиям: равенство числа избирателей в избирательных округах в пределах одного субъекта Российской Федерации с допустимым взаимным отклонением не более 10%, а в труднодоступных и отдаленных районах — не более 15%; избирательный округ образует единую территорию: не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий. Такого рода отклонения, как свидетельствует практика многих стран, не рассматриваются как чрезмерные.

Еще более существенное отклонение от единой нормы представительства имеет место при реализации положения, содержащегося в абз. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 11 рассматриваемого Федерального закона, поскольку в ряде субъектов Российской Федерации число избирателей меньше этой нормы. Указанное положение призвано гарантировать представительство в Государственной Думе субъектам Российской Федерации с малочисленным населением.

<...> Проведение же выборов в Государственную Думу на основе единой нормы представительства, без исключения, предусмотренного оспариваемым положением, привело бы к тому, что субъекты Российской Федерации с малочисленным населением не были бы представлены в этой палате парламента. В результате под вопрос были бы поставлены принцип равноправия субъектов Российской Федерации, составляющий одну из основ ее конституционного строя, а также представительный характер Государственной Думы.

Учитывая возникшие в процессе принятия рассматриваемого Федерального закона обстоятельства, в частности позицию Совета Федерации, исходя из исторически обусловленных особенностей России как федеративного государства, специфики ее территориального устройства и крайне неравномерного размещения населения в различных субъектах Российской Федерации, с тем чтобы не поставить под угрозу основы конституционного строя и его стабильность, законодатель мог в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации предусмотреть в данном Федеральном законе норму, устанавливающую отклонения от единой нормы представительства.

Положениям ст. 1, 5, 19, 32 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в их системной связи позволяющим законодателю сделать указанные отступления, корреспондируют общепризнанные принципы и нормы международного права, относящиеся к устройству избирательной системы и выборам на основе равного избирательного права. Так, по смыслу подп. «б» ст. 25 и п. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах равное избирательное право не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, здоровья или нравственности населения, для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе и которые совместимы с признаваемыми в настоящих актах другими правами.

Из этих положений следует, что в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента.

Рассматривая вопрос о равном избирательном праве и допустимых отклонениях от него с точки зрения требований ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой подписавшие ее государства — участники (а к ним теперь относится и Россия) обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти, Европейская комиссия по правам человека в своем решении от 8 декабря 1981 г. пришла к следующему выводу. Избирательная система, гарантирующая жителям малонаселенных районов определенное представительство в парламенте за счет снижения веса голосов в густонаселенных районах, не может на этом основании рассматриваться как противоречащая ст. 3 Протокола № 1, которая не устанавливает требования равного веса голосов, отдаваемых за каждого депутата. Следовательно, законодатель с учетом исторического контекста может реализовать положения о равных выборах и равном избирательном праве, с тем чтобы в парламенте было обеспечено представительство от территориальных единиц с малочисленным населением.

4. Половина депутатов Государственной Думы избирается на основе пропорционального представительства, т.е. 225 депутатских мандатов распределяются пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

Пропорциональная избирательная система получила распространение в XX в. во многих европейских государствах. В настоящее время она используется при выборах в парламент Испании, Италии, ФРГ, Израиля и ряд других стран в сочетании с мажоритарной системой либо в «чистом виде». Она также получила большое распространение и в государствах, составлявших ранее Союз ССР. Сторонники внедрения пропорциональной избирательной системы отталкивались от критики реальных недостатков мажоритарной системы, которая

исторически являлась традиционной. Основным аргументом оппонентов мажоритарного представительства (т.е. основанного на принципе большинства — абсолютного или относительного) состоял в том, что мажоритарная система не учитывает голоса избирателей, которые по тем или иным причинам (в том числе и вследствие несправедливой нарезки избирательных округов) оказываются в меньшинстве. Однако данное меньшинство в масштабах всей страны может представлять значительную группу населения, которая оказывается не представленной депутатами в парламенте. Применение пропорциональной системы позволяет успешно решать эту проблему. Политические партии, которые не доминируют в какой-либо части страны, но суммарно собравшие в различных частях страны либо региона значительное число голосов, получают парламентское представительство. Таким образом, в парламенте удастся более точно отразить соотношение политических сил.

Необходимо отметить, что использование той или иной избирательной системы способно оказывать весьма заметное воздействие на политическую обстановку в стране. Политические партии всегда корректируют свою стратегию и тактику в зависимости от особенностей избирательной системы. Соответственно могут изменяться и контуры самой партийной системы. Мировой опыт на сей счет выявил определенные закономерности. В частности, применение мажоритарной избирательной системы способствует формированию в стране крупных политических партий, при этом часто возникают двухпартийные системы, что само по себе означает относительно высокую стабильность политической системы.

При пропорциональной системе выборов в парламент политические партии не связаны жесткой необходимостью заключать предвыборные союзы и объединяться в крупные партии. Вследствие этого средние партии имеют шанс получить представительство в парламенте, но ни одна из них, как правило, не имеет абсолютного большинства голосов. Вследствие фракционных соглашений складывается неустойчивое большинство в парламенте, что способствует частому возникновению как парламентских, так и правительственных кризисов, что особенно сказывается в случае, если правительство формируется парламентским большинством.

Существенной особенностью пропорциональной системы является то, что выдвижение кандидатов производится путем составления партийных списков кандидатов. В силу этого выдвижение независимых кандидатов практически исключается.

У этого способа выдвижения есть свои несомненные преимущества. Принадлежность кандидата к определенной партии, чья программа известна избирателям, способна помочь избирателю сделать правильный выбор. Однако принцип партийного представительства имеет и определенные изъяны: так, личная популярность лидера какой-либо партии или политического движения может определяющим образом повлиять на расстановку сил в парламенте. Голосование за партийные списки, которые, как правило, являются связанными (т.е. при получении партией определенного числа депутатских мандатов они распределяются в той последовательности, в которой это заранее определила партия), лишает избирателя возможность выразить поддержку или недоверие определенному лицу, состоящему в списке. Возглавляют партийные списки политические лидеры, пользующиеся популярностью среди избирателей. Они, по сути, и «зарабатывают» голоса избирателей. Но голоса, полученные благодаря популярным политикам, достаются и иным представителям партии, в том числе и партийной бюрократии. Голосование избирателей за одного человека может означать попадание в парламент значительного количества депутатов, с чьей политической позицией избиратели практически не знакомы. Подобно локомотиву железнодорожного состава, ведущего целый состав вагонов, лидер партии способен провести в парламент значительное количество преданных ему кандидатов. В данном случае пропорциональная система при чрезмерной персонификации политической партии способна определенным образом исказить имеющуюся в обществе расстановку политических сил.

Существует точка зрения, что только пропорциональная система обеспечивает партийное представительство в парламенте. Это не так. Такое представительство обеспечивается и при мажоритарной системе, при которой политические партии выдвигают собственных кандидатов и обеспечивают им поддержку в предвыборной борьбе. В то же время пропорциональная система лишь дает серьезные преимущества политическим партиям, исключая появление в парламенте «независимых кандидатов». Мировой практике проведения выборов известны определенные рецепты, позволяющие сгладить некоторые острые углы каждой из избирательных систем. Один из способов устранения отмеченных недостатков — проведение выборов по смешанной избирательной системе.

Известно несколько разновидностей избирательных систем, основанных на пропорциональном представительстве. Одно

из наиболее существенных различий разновидностей этих систем состоит в применяемой схеме избирательных округов. Для проведения выборов по пропорциональной избирательной системе всегда образуются многомандатные избирательные округа. Однако масштаб этих округов может существенно отличаться. Это могут быть только многомандатные округа, размер которых может совпадать со всей территорией, на которой проводятся выборы, или же представлять собой ее отдельную часть. В последнем случае, если проводятся общенациональные парламентские выборы, вся территория страны делится на несколько региональных избирательных округов. Такого рода схема избирательных округов ориентирует политические партии максимально учитывать в проводимых ими избирательных кампаниях интересы населения, проживающего в соответствующих регионах.

В соответствии с п. 3 ст. 3 выборы депутатов Государственной Думы по системе пропорционального представительства проводятся по федеральному избирательному округу, т.е. депутатские мандаты распределяются между политическими партиями и избирательными блоками в зависимости от суммарного числа голосов, поданных за них избирателями на всей территории Российской Федерации.

Статья 4. Избирательные права гражданина на выборах депутатов Государственной Думы

1. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу.

2. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, место жительства которого находится на территории соответствующего избирательного округа, имеет право избирать депутата Государственной Думы по одномандатному избирательному округу.

3. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право участвовать в выдвижении кандидатов в депутаты Государственной Думы, списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

4. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года.

5. Гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, обладает равными с иными гражданами

Российской Федерации правами на выборах депутатов Государственной Думы.

6. Не имеет права избирать и быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

7. Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступило в силу решение суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы, если голосование на выборах депутатов Государственной Думы состоится до истечения установленного судом срока.

1. В комментируемой статье определяются условия осуществления гражданами избирательных прав при проведении выборов депутатов Государственной Думы. Само понятие избирательных прав граждан определяется в п. 28 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Под избирательными правами граждан понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях. Применительно к выборам в Государственную Думу эти права осуществляются в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Следует отметить, что весь объем избирательных прав граждан складывается из избирательных прав, закрепленных в ст. 32 Конституции Российской Федерации, а именно права избирать (активное избирательное право) и быть избранными (пассивное избирательное право), а также из иных прав по осуществлению избирательных действий, предоставленных гражданам на различных стадиях избирательного процесса (выдвижение кандидатов, сбор подписей, агитация, голосование и т.д.) в соответствии с федеральными законами. Пассивное избирательное право и активное избирательное право являются наиболее общими, они носят основополагающий характер. Все иные избирательные права направлены на обеспечение реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными, они выступают в качестве юридических гарантий осуществления активного и пассивного избирательного права.

Конституцией и федеральными законами устанавливаются общие и особенные условия осуществления активного и пассивного избирательного права, а также иных избирательных прав.

2. Общие ограничения по осуществлению активного и пассивного избирательного права предусмотрены ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В равной степени указанные ограничения распространяются и на иные избирательные права граждан. Для граждан эти ограничения носят временный характер: избирательные права гражданина восстанавливаются в полном объеме после его освобождения из мест лишения свободы, где он отбывал наказание по приговору суда, либо после признания гражданина дееспособным по решению суда. Согласно ст. 29 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным кодексом.

Граждане, страдающие психическими заболеваниями, но не признанные судом недееспособными, участвуют в выборах на равных основаниях. Какие-либо ограничения их избирательных прав противоречат Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

3. Федеральный закон устанавливает возраст, с которого гражданин вправе осуществлять активное и пассивное избирательное право и иные избирательные права. При определении этого возраста федеральный законодатель связан соответствующими положениями Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 60 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме права и обязанности с 18 лет. Активным избирательным правом обладает гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет. С этого же возраста гражданин приобретает возможность осуществлять иные права по участию в избирательном процессе.

Для приобретения пассивного избирательного права требуется достижение гражданином 21 года, что установлено ч. 1

ст. 97 Конституции Российской Федерации. Это дополнительное условие определяется сложностью задач, которые предстоит решать депутатам Государственной Думы, для их компетентного решения гражданину требуется приобретение определенного жизненного опыта.

Новеллой комментируемого Федерального закона является уточнение формулировки, определяющей конкретный момент приобретения гражданином избирательных прав. Эти права приобретаются гражданами, достигшими установленного возраста на день голосования. Данное положение особенно важно применительно к определению права на участие гражданина в тех или иных избирательных действиях. На практике не существовало четких ориентиров насчет того, могут ли участвовать в сборе подписей, выполнять обязанности агитаторов лица, которым на момент проведения акций еще не исполнилось 18 лет, однако они достигнут этого возраста ко дню голосования и соответственно будут иметь право участвовать в голосовании. Данная неопределенность решена в комментируемой статье Федерального закона, по смыслу которой указанными правами наделяются граждане, которые достигнут 18 лет ко дню голосования, а не к моменту осуществления соответствующих избирательных действий. Это правило конкретизируется в других статьях Федерального закона. Так, согласно п. 7 ст. 58 Федерального закона запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования 18 лет.

Единственное исключение из нормы, содержащейся в п. 3 комментируемой статьи, установлено в п. 2 ст. 44 комментируемого Закона: право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей 18 лет.

4. Осуществление гражданином права быть избранным депутатом Государственной Думы не зависит от места его проживания. Так, гражданин вправе баллотироваться по любому избирательному округу независимо от того, проживает он на его территории или нет.

Осуществление активного избирательного права при голосовании по одномандатным избирательным округам «привязано» к территории проживания гражданина. Применительно к голосованию за федеральные списки кандидатов по федеральному избирательному округу такой привязки не существует, поскольку данный округ охватывает всю территорию Российской Федерации. Зависимость осуществления активного

избирательного права при голосовании по одномандатным избирательным округам от места проживания гражданина не является каким-либо цензом, а представляет собой естественное условие формирования избирательных округов с примерно равной численностью населения, иной подход мог бы привести к необоснованным миграциям избирателей из одного округа в другой, что привело бы к общему искажению результатов волеизъявления избирателей.

5. Независимо от места проживания граждан Российской Федерации, их избирательные права обеспечиваются в равной мере. Этот принцип полностью распространяется и на граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за ее пределами. Основные обязанности по созданию условий для участия в выборах граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за ее пределами, лежат на руководителях дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, а также командирах воинских частей, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Ими формируются участковые избирательные комиссии, они оказывают этим избирательным комиссиям необходимое организационное содействие и выполняют другие важные функции, позволяющие гражданам Российской Федерации, проживающим или находящимся за ее пределами, реализовать свои конституционные избирательные права. Вместе с тем участие граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за ее пределами, в осуществлении ряда избирательных действий ограничено. Так, Федеральный закон не предполагает проведение сбора подписей данной категории избирателей в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов. Следует иметь в виду, что предвыборная агитация будучи публичной деятельностью может осуществляться на территории других государств только, если это соответствует законодательству этих государств.

6. Не участвуют в выборах лица, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Лица, находящиеся под стражей до вступления в законную силу приговора суда, имеют право избирать и быть избранными. Находящиеся под стражей подозреваемые или обвиняемые в совершении преступления также имеют право избирать и быть избранными. Осуществление указанными лицами отдельных избирательных действий (участие в предвыборных мероприятиях, посещение избирательных комиссий

и т.д.) является ограниченным в силу нахождения этих лиц под стражей. Следует отметить, что в ряде случаев Федеральный закон прямо устанавливает порядок осуществления избирательных действий указанными лицами. В частности, в соответствии с п. 3 ст. 76 Федерального закона они вправе заверить доверенность на получение открепительного удостоверения у администрации учреждения, где они содержатся под стражей.

7. В п. 7 комментируемой статьи содержится существенное нововведение, в соответствии с которым гражданин, в отношении которого вступило в силу решение суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы. По сути, в течение данного срока ограничивается пассивное избирательное право гражданина. В соответствии со ст. 47 Уголовного кодекса Российской Федерации лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

Статья 5. Назначение выборов депутатов Государственной Думы

1. Проведение выборов депутатов Государственной Думы в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, является обязательным.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

3. Если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы в срок, установленный пунктом 2 настоящей статьи, выборы депутатов Государственной Думы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Решение Центральной из-

бирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 2 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении выборов.

4. При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

5. Если Президент Российской Федерации, распустив Государственную Думу, не назначит выборы депутатов Государственной Думы нового созыва, выборы депутатов Государственной Думы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 4 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов.

6. В случаях, предусмотренных пунктами 4 и 5 настоящей статьи, сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на четверть.

7. Если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает со днем, предшествующим нерабочему праздничному дню, или с нерабочим праздничным днем, или со днем, следующим после нерабочего праздничного дня, либо объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на следующее воскресенье.

1. Назначение выборов является официальным определением дня, в который будет проводиться голосование на выборах. Оно осуществляется уполномоченным органом государственной власти. О назначении выборов соответствующим органом государственной власти издается специальный правовой акт о назначении выборов, который подлежит опубликованию.

Назначение выборов дает «юридический старт» началу избирательной кампании, в связи с чем субъекты избирательных правоотношений вправе начать реализовывать свои права в порядке, предусмотренном законодательством о выборах. Отметим, что с точки зрения мировой практики проведения выборов назначение выборов не является единственным способом начала избирательной кампании. Так, например, в Конституции США установлена строго определенная дата проведения выборов в Конгресс и Президента США. В этой связи не требуется издание специального акта, в котором определяется дата

проведения выборов, однако в Российской Федерации действует иной порядок.

В п. «а» ст. 84 Конституции Российской Федерации установлено, что Президент Российской Федерации назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Применительно к срокам назначения выборов Государственной Думы Президентом Российской Федерации основным требованием, вытекающим из Конституции, является обязанность обеспечить установленный ч. 1 ст. 96 Конституции Российской Федерации срок полномочий Государственной Думы, составляющий 4 года. Именно срок полномочий Государственной Думы определяет периодичность проведения выборов в этот орган.

Особые правила назначения выборов предусмотрены при досрочном прекращении полномочий Государственной Думы вследствие ее роспуска. В соответствии с п. «б» ст. 84 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Случаи и порядок роспуска Государственной Думы предусмотрены ст. 109, 111 и 117 Конституции Российской Федерации. При роспуске Государственной Думы согласно ч. 2 ст. 109 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Указанное конституционное регулирование направлено на то, чтобы обеспечить непрерывность функционирования законодательной власти в Российской Федерации.

2. О назначении выборов в Государственную Думу Президент Российской Федерации принимает решение. В соответствии со сложившейся практикой оно оформляется указом Президента. В этом указе определяется день голосования на выборах. Выбор Президентом дня голосования не является произвольным, а предопределяется конституционным сроком, на который была избрана Государственная Дума. Президент Российской Федерации обязан назначить голосование на первое воскресенье месяца, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

Для точного определения дня истечения срока полномочий Государственной Думы важно законодательно определить, с какого дня исчисляется срок избрания Государственной Думы.

Таким днем в соответствии с п. 2 ст. 5 является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе.

3. В комментируемой статье Федерального закона конкретизируется и дополняется установленный в Конституции порядок назначения выборов депутатов Государственной Думы. Федеральным законом четко регламентируются сроки, в течение которых Президент должен принять и опубликовать решение о назначении выборов. Важным дополнением конституционной процедуры назначения выборов является установленная ст. 5 Федерального закона возможность назначения и проведения выборов по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, т.е. выборы проводятся в условиях, когда по тем или иным причинам в установленные Федеральным законом сроки Президент Российской Федерации не назначит выборы в Государственную Думу. Для Центральной избирательной комиссии Российской Федерации также установлены четкие временные рамки принятия вышеуказанного решения. Такой порядок назначения и проведения выборов создает дополнительные гарантии защиты избирательных прав граждан, так как обеспечивает своевременное в соответствии с Конституцией Российской Федерации назначение выборов депутатов Государственной Думы.

4. При роспуске Государственной Думы и назначении ее досрочных выборов сроки осуществления избирательных действий (составления списков избирателей, формирования избирательных комиссий, выдвижения и регистрации кандидатов и т.д.), которые установлены Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», сокращаются на четверть. Необходимо отметить, что не все сроки, указанные в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», следует считать сроками осуществления избирательных действий. В частности, к таковым нельзя отнести сроки отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидатов судом, а равно сроки подачи заявления об отмене регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, установленные соответственно в пп. 6 и 7 ст. 95 Федерального закона, сроки, в течение которых могут быть поданы и должны быть рассмотрены жалобы на нарушение избирательных прав граждан,

предусмотренные ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данные сроки связаны с действиями не по осуществлению, а защите избирательных прав граждан, в силу чего не подлежат какому-либо сокращению.

Во избежании различного рода коллизий, связанных с порядком исчисления сроков избирательных действий при проведении досрочных выборов, участникам выборов следует ориентироваться на Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы, который, как правило, утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации применительно к каждому выбору в Государственную Думу.

Статья 6. Право выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы

1. Кандидаты в депутаты Государственной Думы (далее — кандидаты) могут быть выдвинуты непосредственно, а также в составе федерального списка кандидатов.

2. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения политической партией, избирательным блоком.

3. Выдвижение кандидатов в составе федерального списка кандидатов может быть осуществлено политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон «О политических партиях») право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов (далее — политические партии), а также избирательными блоками.

1. Порядок выдвижения кандидатов составляет существенный элемент избирательной системы, поэтому законодатель придает этой процедуре не просто техническое значение, а выносит ее принципиальные положения в гл. 1 комментируемого закона. В ней раскрываются наиболее общие и важные нормы, характеризующие избирательную систему, применяемую при проведении выборов в Государственную Думу. Детальный порядок реализации права на выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы раскрывается в ст. 38—40 комментируемого Федерального закона.

2. Проведение свободных демократических выборов в качестве обязательного условия предполагает, чтобы установленная законом процедура выдвижения предоставляла гражданам право и возможность быть избранными без каких-либо необоснованных ограничений. Это прямо вытекает из ст. 25

Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой за каждым гражданином должны быть предусмотрены право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей без необоснованных ограничений. К таким ограничениям прежде всего следует отнести различного рода административные барьеры, иного рода процедурные ограничения, которые препятствуют участию в избирательной кампании граждан, добросовестно реализующих принадлежащее им пассивное избирательное право. На практике эти ограничения могут проявляться при толковании правоприменительными органами положений закона, которые ограничивают возможности граждан участвовать в выборах в качестве кандидатов. При проявлении указанных обстоятельств доказательства неправомерности этой практики следует приводить с учетом положений ст. 6 комментируемого Федерального закона, определяющих принципы выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы, норм Конституции Российской Федерации (в частности, ст. 15, ч. 2 ст. 18, ч. 2, 3 ст. 32), а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

На недопустимость необоснованных ограничений при решении вопроса об участии кандидата в избирательной кампании, в частности, обращалось внимание в определении Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 6 марта 2000 г., принятом в связи с рассмотрением дела по жалобе Жириновского В.В. на постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в регистрации его кандидатом на должность Президента Российской Федерации¹.

3. Предусмотренные в п. 1 ст. 6 комментируемого Федерального закона две формы выдвижения кандидатов в депутаты (непосредственное выдвижение и выдвижение в составе федерального списка кандидатов) отражают смешанный характер пропорционально-мажоритарной системы, применяемой при проведении выборов в Государственную Думу. Все кандидаты, претендующие на 225 мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу, выдвигаются исключительно

¹ Избирательные права и право на участие в референдуме в решениях Верховного Суда Российской Федерации. Т. 2. М., 2001. С. 583—589.

в составе федерального списка кандидатов. Все кандидаты, баллотирующиеся по 225 одномандатным избирательным округам, выдвигаются непосредственно.

Непосредственность выдвижения кандидатов означает, что иницируется участие в выборах кандидата именно в личном качестве, а не в составе федерального списка кандидатов.

4. Непосредственное выдвижение кандидатов осуществляется двумя способами: путем самовыдвижения и посредством выдвижения политической партией, избирательным блоком.

Отметим, что Федеральным законом закладывается принципиально новый смысл в понятие «непосредственное выдвижение», поскольку под таковым понимается, в том числе и выдвижение кандидатов политической партией, избирательным блоком. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. такое понятие отсутствовало, однако оно содержалось в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1995 г. Согласно ст. 6 последнего закона право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежало непосредственно избирателям и избирательным объединениям, избирательным блокам. Таким образом, непосредственность выдвижения означала возможность выдвижения кандидатов избирателями без создания избирательного объединения, избирательного блока, что сопряжено с выполнением ряда формальностей, возникающих при регистрации общественного объединения. Полагаем, что именно данная трактовка понятия «непосредственное выдвижение» более точно соответствовала устоявшимся традициям в понимании сущности прямой (непосредственной) демократии, как волеизъявления непосредственно населения, не опосредованного никакими общественными институтами, в том числе и политическими партиями.

Исключение такого субъекта выдвижения кандидатов, как избиратели соответствующего одномандатного округа, что было предусмотрено ст. 6 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г., означает, что инициатива участия кандидата в избирательной кампании с формальной точки зрения может исходить только от самого кандидата, т.е. он сам выдвигает свою кандидатуру. Сведения о самовыдвижении кандидата указывается в избирательном бюллетене по одномандатному избирательному округу. В нем в соответствии с п. 6 ст. 75 комментируемого Федерального закона на-

ряду с фамилией, именем, отчеством и иными сведениями о кандидате содержится слово «самовыдвижение».

5. В отличие от ранее действовавшего Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г., в соответствии с которым право выдвигать федеральные списки кандидатов принадлежало избирательным объединениям и избирательным блокам, комментируемым Федеральным законом это право закреплено только за политическими партиями и избирательными блоками. Из текста Федерального закона исключено само понятие «избирательное объединение» (за исключением ссылок на него в ретроспективном плане в заключительных и переходных положениях Федерального закона).

В соответствии с пп. 1 и 2 ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения вправе принимать участие в выборах и референдумах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Следует учитывать, что избирательные блоки создаются при обязательном участии политических партий (ст. 34 Федерального закона). Таким образом, законодательством закреплен статус политической партии как ведущего субъекта избирательного процесса. На стадии выдвижения это проявляется в том, что только политические партии и образованные с их участием избирательные блоки обладают возможностью выдвигать кандидатов и федеральные списки кандидатов на все 450 мест в Государственную Думу. При этом без участия политической партии выдвинуть федеральный список кандидатов невозможно.

Статья 7. Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы избирательными комиссиями

1. Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и

контроль за соблюдением указанных прав возлагаются на избирательные комиссии в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

2. При подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

3. Решения и акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

4. При подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы избирательные комиссии вправе использовать государственную автоматизированную информационную систему в целях информирования избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, результатах выборов, а также в целях поиска, сбора, пополнения, обработки, передачи и хранения информации, используемой при подготовке и проведении выборов, информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий, осуществляемой ими в пределах своих полномочий, установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

1. Организацией выборов депутатов Государственной Думы: их подготовкой и проведением — ведают избирательные комиссии. При этом на них также возлагается контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации. Избирательные комиссии, осуществляющие подготовку и проведение выборов, образуют систему, в которую согласно ст. 18 Федерального закона входят:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Данные комиссии образуют централизованную систему, что проявляется в обязательности решений вышестоящих избирательных комиссий для нижестоящих, возможности отмены вышестоящими избирательными комиссиями решений нижестоящих избирательных комиссий, а также в том, что практически все нижестоящие избирательные комиссии назначаются вышестоящими избирательными комиссиями. Единственное исключение составляют избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, состав которых в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначается органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Однако и в этом случае нельзя говорить о полной автономии органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении состава избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет право вносить обязательное для учета органами государственной власти субъекта Российской Федерации предложение о назначении двух членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а также о кандидатуре председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

В зарубежных странах существуют и иные способы организации выборов. В частности, достаточно распространено возложение функции подготовки и проведения выборов на правительственные органы (министерство внутренних дел и некоторые другие органы). Система организации выборов коллегиальными органами — избирательными комиссиями имеет большой демократический потенциал. Решения избирательных комиссий принимаются не единолично, а голосованием членов комиссий. Предполагается, что в работе избирательных комиссий могут участвовать представители различных партий, избирательных блоков, кандидатов в депутаты, а информация об их деятельности доступна средствами массовой информации, широкой общественности.

2. Для подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы избирательные комиссии наделяются федеральными законами собственной компетенцией, т.е. полномочиями. Эти полномочия носят властный характер. В пределах собственных полномочий избирательные комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Независимость комиссий не означает отсутствие их взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления. Напротив, согласно п. 12 ст. 18 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» государственные органы, государственные организации и учреждения, их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законодательством Российской Федерации, обеспечивать охрану этих помещений и указанной документации, а также предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Федеральным законом предусмотрен особый порядок взаимодействия избирательных комиссий с судом, правоохранительными органами, что позволяет избирательным комиссиям осуществлять свои функции по защите избирательных прав граждан. Взаимоотношения избирательных комиссий со всеми вышеперечисленными органами и их должностными лицами должны строиться в соответствии с полномочиями комиссий, определенными федеральными законами.

Недопустимо не основанное на законе вмешательство каких-либо органов и их должностных лиц в деятельность избирательных комиссий. Вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, ее полномочий, установленных законодательством о выборах, с целью повлиять на ее решения является административным правонарушением (ст. 5.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). За воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей также установлена уголовная ответственность (ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации).

3. В процессе осуществления своей деятельности избирательные комиссии принимают различные решения. Эти решения могут быть как нормативно-правовыми (в частности, такие решения вправе принимать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации), так и индивидуально-правовыми (решение окружной избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутата по одномандатному избиратель-

ному округу, решение вышестоящей избирательной комиссии о назначении членов нижестоящих избирательных комиссий и т.д.). Федеральный закон устанавливает юридическую обязательность этих решений для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей. Признание обязательности решений избирательных комиссий создает основы для их правовой защиты (через суд и иные правоохранительные органы). Отсутствие в указанном перечне органов, для которых обязательны решения избирательных комиссий, законодательных органов объясняется двумя причинами. Во-первых, законодательные органы не принимают непосредственного участия в избирательном процессе. Во-вторых, признание обязательности нормативных решений комиссий для законодательных органов могло бы придать этим решениям неадекватную юридическую силу. Данные решения всегда носят подзаконный характер и должны соответствовать законам.

За неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции, установлена административная ответственность (ст. 5.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

4. В ст. 7 комментируемого Закона кратко определяются цели использования избирательными комиссиями государственной автоматизированной информационной системы в ходе выборов депутатов Государственной Думы. Порядок использования этой системы установлен в ст. 90 и некоторых других статьях Федерального закона.

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») была создана на основе указов Президента Российской Федерации. В качестве ее государственного заказчика выступала Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В настоящее время порядок использования ГАС «Выборы» на выборах депутатов Государственной Думы, помимо комментируемого Федерального закона, определяется также Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»».

Статья 8. Право на предвыборную агитацию

1. Граждане Российской Федерации, политические партии, иные общественные объединения вправе проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами.

2. Под предвыборной агитацией в настоящем Федеральном законе понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

3. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, политическим партиям, иным общественным объединениям свободу проведения предвыборной агитации в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

4. Зарегистрированным кандидатам, а также политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации.

1. Предвыборная агитация — важнейшая стадия избирательного процесса. Одновременно предвыборная агитация является одной из основных форм деятельности участников выборов.

Федеральный закон признает возможность ведения предвыборной агитации за двумя основными участниками избирательного процесса: гражданами Российской Федерации и их объединениями (общественными объединениями). Указание политических партий, являющихся разновидностью общественных объединений, среди субъектов предвыборной агитации подчеркивает то обстоятельство, что законодатель рассматривает политические партии в качестве главных участников избирательного процесса.

Перечень субъектов предвыборной агитации, установленный в ст. 8 комментируемого Закона, — наиболее общий. В п. 5 ст. 57 Федерального закона указан ряд лиц и общественных объединений, участие которых в предвыборной агитации не допускается.

Свободное проведение предвыборной агитации — важнейшее условие проведения демократических выборов, так как именно в процессе предвыборной агитации наиболее зримо проявляется конкурентный характер выборов. Вместе с тем следует иметь в виду, что право на участие в предвыборной агитации — не только одна из разновидностей избирательных прав граждан, но также и проявление свободы слова и свободы массовой информации, гарантированных в ст. 29 Конституции Российской Федерации.

2. В п. 2 ст. 8 комментируемого Закона воспроизводится понятие предвыборной агитации, которое дается в п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того, в п. 1 ст. 57 комментируемого Закона указывается перечень действий, которые квалифицируются в качестве разновидностей предвыборной агитации; таким образом конкретизируется общее понятие предвыборной агитации.

3. Свобода проведения предвыборной агитации для граждан, общественных объединений, политических партий гарантируется государством. Она должна обеспечиваться всеми государственными органами и их должностными лицами. Обеспечение права на предвыборную агитацию со стороны государства имеет несколько составляющих.

Во-первых, государством признается и защищается право субъектов предвыборной агитации самостоятельно определять формы агитации. Только граждане, общественные объединения и политические партии вправе решать вопрос о направленности предвыборной агитации, ее содержании. При этом формы агитации и методы ее осуществления не должны противоречить федеральным законам.

Во-вторых, Федеральным законом устанавливается порядок проведения предвыборной агитации с использованием каналов организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, посредством проведения массовых мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов.

И наконец, Федеральным законом устанавливается принцип недопустимости злоупотреблений правом на проведение предвыборной агитации, определяются конкретные составы правонарушений, связанные с этими злоупотреблениями (ст. 64 Федерального закона). За совершение данных правонарушений установлена ответственность как в самом Федеральном законе, так и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Равные условия доступа к средствам массовой информации гарантируются не всем гражданам, общественным объединениям и политическим партиям, а только зарегистрированным кандидатам, а также политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Таким образом, обеспечение равного доступа к СМИ является специальной гарантией осуществления пассивного избирательного права.

Конкретные условия равного доступа к средствам массовой информации раскрываются в ст. 59—61 комментируемого Федерального закона.

Статья 9. Финансирование выборов депутатов Государственной Думы

1. Расходы на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы производятся за счет средств федерального бюджета.

2. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

1. Комментируемым Федеральным законом так же, как и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 1 ст. 57), установлено правило исключительно бюджетного финансирования расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов. Необходимые для проведения выборов денежные средства предусматриваются в федеральном бюджете. Такой порядок финансирования подготовки и проведения выборов обеспечивает независимое осуществление избирательными комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, возложенных на них в соответствии с Федеральным законом. Принцип исключительно бюджетного финансирования исключает привлечение избирательными комиссиями различного рода спонсорских пожертвований для осуществления указанных полномочий. Помимо расходов, непосредственно связанных с подготовкой и проведением выборов, за счет средств федерального бюджета также финансируются расходы, связанные с обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, а также с обучением организаторов выборов и избирателей (п. 1 ст. 65 комментируемого Федерального закона).

Особый порядок финансирования выборов депутатов Государственной Думы предусмотрен п. 4 ст. 65 комментируемого Федерального закона: если на финансирование выборов депутатов Государственной Думы, в том числе досрочных, не выделен достаточный объем средств из федерального бюджета, а также в случае несвоевременного или неполного перечисления средств, выделенных из федерального бюджета, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет право получить кредит на конкурсной основе в банках. Впоследствии возврат полученных кредитов и уплата процентов за

пользование ими осуществляются за счет средств федерального бюджета. Объем расходов на погашение данного долгового обязательства утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год целевым назначением. Данный порядок гарантирует своевременное проведение выборов депутатов Государственной Думы и представляет собой важную гарантию избирательных прав граждан Российской Федерации.

2. В законодательстве о выборах советского периода все расходы, связанные с выборами, финансировались исключительно за счет государственных средств. Такой порядок вещей, хотя формально и уравнивал кандидатов с точки зрения финансирования проводимых ими избирательных кампаний, но в условиях проведения свободных выборов оказался неудовлетворительным. При проведении свободных альтернативных выборов, начало которым было положено в 1989—1990 гг., выявилась важность решения задачи обеспечить для кандидатов самостоятельность при проведении ими предвыборной агитации. Использование исключительно государственных средств затрудняло для кандидатов и их сторонников надлежащее финансирование предвыборных мероприятий. Для накопления финансовых ресурсов из различных (в том числе и бюджетных) источников и их расходования на цели избирательной кампании необходимо было создание избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Впервые институт избирательных фондов был введен Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. Однако тогда создание этих фондов было правом, а не обязанностью кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Такого рода регулирование предоставляло указанным участникам выборов большую свободу в организации и финансировании ими различного рода предвыборных акций, однако отсутствие в законодательстве положения об обязательности создания избирательных фондов существенно затрудняло контроль за законностью финансирования их избирательных кампаний. Только позднее введенное правило об обязательности создания избирательных фондов придало институту избирательных фондов качество основного инструмента контроля за законностью финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Данный контроль осуществляется избирательными комиссиями непосредственно, а также создаваемыми при них контрольно-ревизионными службами.

Правила создания избирательных фондов кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками при проведении выборов в Государственную Думу установлены в ст. 66, 67, 69—71 комментируемого Федерального закона.

Статья 10. Гласность при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы

1. Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются открыто и гласно.

2. Нормативные акты избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях. Другие решения указанных органов, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются либо доводятся до всеобщего сведения иным путем.

1. Принцип гласности подготовки и проведения выборов, закрепленный в ст. 10 комментируемого Федерального закона, распространяется на деятельность как избирательных комиссий — органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы (ст. 7 Федерального закона), так и органов государственной власти и местного самоуправления, оказывающих содействие избирательным комиссиям в осуществлении ими их полномочий.

Гласность и открытость означают доступность для каждого лица информации о подготовке и проведении выборов. В ряде случаев в комментируемом Федеральном законе специально оговариваются сроки и объем информации о выборах, способы ее распространения избирательными комиссиями, порядок ознакомления с ней избирателей и т.д. Эти нормы предусмотрены для наиболее важных стадий подготовки и проведения выборов (например, таких как опубликование итогов голосования и результатов выборов депутатов Государственной Думы — ст. 89 Федерального закона).

Гарантиям гласности и открытости в деятельности избирательных комиссий посвящена ст. 31 Федерального закона. Важнейшими гарантиями гласной и открытой деятельности избирательных комиссий является участие в деятельности избирательных комиссий членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, присутствие на заседаниях избирательных комиссий наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей, представителей средств массовой информации.

Гарантии гласности предусмотрены и в установленных в п. 9 ст. 90 комментируемого Федерального закона правилах функционирования государственной автоматизированной информационной системы. Введенные в государственную автоматизированную информационную систему данные об участии избирателей в выборах, о предварительных и об окончательных итогах голосования, о результатах выборов должны быть оперативно доступны (в режиме «только чтение») абонентам информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет».

2. Правило о публикации всех нормативных актов избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, непосредственно связанных с выборами, является важной гарантией избирательных прав граждан. Оно вытекает из ст. 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Официальность опубликования нормативных правовых актов обеспечивается тем, что публикации производятся в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях. Определение государственных и муниципальных периодических печатных изданий дается в ст. 56 комментируемого Федерального закона.

Обязательность опубликования правовых актов распространяется только на нормативные правовые, но не на индивидуально-правовые акты избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, непосредственно связанные с выборами. Индивидуально-правовые акты (решения) избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам проведения выборов могут как публиковаться, так и доводиться до всеобщего сведения иным путем (оглашения по радио, телевидению, вывешивания информации в общедоступных местах и т.п.).

В ряде случаев в Федеральном законе определяются конкретные сроки публикации отдельных видов информации, связанной с проведением выборов. В частности, в п. 7 ст. 14 Федерального закона регламентируются сроки публикации информации об избирательных участках, местах нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий.

Статья 11. Недопустимость участия в избирательных кампаниях иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению, регистрации кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов.

1. Запрет для иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц тем или иным способом влиять на ход избирательной кампании и результаты выборов направлен на обеспечение свободного волеизъявления граждан Российской Федерации, которое должно быть ограждено от какого-либо вмешательства со стороны иных государств и лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации.

В то же время Россия как член международного сообщества обязана принимать меры по обеспечению международного сотрудничества во время проведения выборов с целью содействия развитию демократических выборов, многопартийности. Общие параметры этого сотрудничества обозначены в п. 26 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (29 июня 1990 г.), согласно которому государства-участники Совещания будут поощрять, облегчать и там, где это целесообразно поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в ряде областей и, в частности, в таких областях, как «законодательство о выборах, проведение выборов и наблюдение за ними», «формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах».

2. Наиболее важное проявление международного сотрудничества в сфере проведения выборов — участие в наблюдении за проведением выборов иностранных международных наблюдателей. Их статус определен в ст. 32 комментируемого Федерального закона. Следует отметить, что Российская Федерация — одно из немногих государств мира, в котором статус иностранных (международных) наблюдателей определен на законодательном уровне. Распространенной формой указанного международного сотрудничества также является деятельность на территории Российской Федерации международных (иностранных) некоммерческих организаций.

По своему статусу международные (и иностранные) некоммерческие организации вправе осуществлять деятельность на

территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Кроме того, их деятельность также подчиняется общепризнанным принципам и нормам международного права, касающимся сферы их деятельности. В федеральном законодательстве содержится целый ряд ограничений на деятельность данных международных (иностранных) организаций так же, как и иностранных граждан, лиц без гражданства, направленных, главным образом, на предотвращение их вмешательства в формирование состава органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данные ограничения выражаются в установлении запретов на финансирование политической деятельности и финансирование избирательных кампаний из иностранных источников, а также на деятельность иностранных граждан и иностранных юридических лиц, способную оказать воздействие на ход выборов и их результаты.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона «О политических партиях» не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от иностранных государств, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, международных организаций и международных общественных движений. При этом по смыслу п. 1 ст. 11 под пожертвованиями понимаются денежные средства и иное имущество. Оказание партиям консультационных, а также различного рода образовательных услуг не рассматривается данным Федеральным законом как разновидность пожертвований, и соответственно на данные виды деятельности не распространяются ограничения, установленные для пожертвований в пользу политических партий и их региональных отделений.

3. Помимо указанных общих ограничений в отношении иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства в период проведения избирательных кампаний, комментируемым Федеральным законом установлен целый ряд конкретизирующих правил. Так, п. 7 ст. 66 Федерального закона запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков:

- иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;
- иностранным гражданам;
- лицам без гражданства;
- международным организациям и международным общественным движениям.

Пунктом 5 ст. 57 Федерального закона предусмотрено, что иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать, распространять любые агитационные материалы.

Таким образом, во время избирательной кампании конкретные виды деятельности международных (иностраных) некоммерческих организаций допустимы в той мере, в которой обеспечено соблюдение вышеизложенных ограничений, касающихся их неучастия в проведении избирательных кампаний отдельными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. В частности, в период проведения выборов допускается проведение международными (иностранными) некоммерческими организациями обучающих семинаров по вопросам партийного строительства, избирательного законодательства, тренингов для наблюдателей, которые предполагают участие в них представителей не одной, а нескольких партий, участвующих в выборах. Проведение этих семинаров, тренингов недопустимо, если они проводятся по заказу определенного кандидата, политической партии, избирательного блока и служат интересам избрания соответствующих кандидатов.

Глава II

Избирательные округа и избирательные участки

Статья 12. Образование одномандатных избирательных округов

1. Для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов на основании представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации данных о числе избирателей, зарегистрированных в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на территориях субъектов Российской Федерации.

2. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, приписываются к одномандатным избирательным округам, образованным на территории Российской Федерации. Данные о числе избирателей, зарегистрированных в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за пределами территории Российской Федерации, представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации. Число избирателей одномандатного избирательного округа, к которому приписываются избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, должно быть меньше единой нормы представительства избирателей. Число избирателей, приписанных к одномандатному избирательному округу, не должно превышать 10 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории этого одномандатного избирательного округа.

3. Одномандатные избирательные округа образуются с соблюдением следующих требований:

1) должно соблюдаться примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу зарегистрированных на их территориях избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства в пределах одного субъекта Российской Федерации не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 15 процентов. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации, вступившим в силу до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

2) в пределах территории субъекта Российской Федерации не допускается образование одномандатного избирательного округа из террито-

рий, не граничащих между собой, за исключением территорий, анклавных для субъекта Российской Федерации, муниципального образования, иной административно-территориальной единицы;

3) не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий двух и более субъектов Российской Федерации;

4) на территории каждого субъекта Российской Федерации должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа;

5) распределение одномандатных избирательных округов между субъектами Российской Федерации должно обеспечивать максимально возможное с учетом требований подпунктов 3 и 4 настоящего пункта равенство представленности в Государственной Думе избирателей, проживающих в различных субъектах Российской Федерации.

4. При соблюдении требований к образованию одномандатных избирательных округов, указанных в пункте 3 настоящей статьи, учитываются административно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, границы муниципальных образований.

5. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основании имеющихся данных об избирателях, полученных в соответствии с утверждаемым ею положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, разрабатывает и не позднее чем за 190 дней до дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва, в установленном порядке представляет на рассмотрение Государственной Думы схему одномандатных избирательных округов и графическое изображение этой схемы. В схеме одномандатных избирательных округов должны быть указаны:

1) название каждого одномандатного избирательного округа и его номер;

2) перечень входящих в каждый одномандатный избирательный округ административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов городского, районного, районного в городе либо иных населенных пунктов соответствующего уровня. Если одномандатный избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта, в указанной схеме должны быть обозначены границы этой части административно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта. Если на территории субъекта Российской Федерации образован один одномандатный избирательный округ, перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в этот одномандатный избирательный округ, в схему одномандатных избирательных округов не включается;

3) место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии;

4) число избирателей, зарегистрированных в каждом одномандатном избирательном округе, а если на территории субъекта Российской Фе-

дерации образовано более одного одномандатного избирательного округа, — также число избирателей, зарегистрированных в каждой административно-территориальной единице, или каждом муниципальном образовании, или каждом населенном пункте (или их части), входящих в состав каждого одномандатного избирательного округа;

5) число избирателей, приписанных в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи к соответствующим одномандатным избирательным округам, с указанием иностранных государств, в которых проживают эти избиратели.

6. При образовании одномандатных избирательных округов и определении их схемы может использоваться государственная автоматизированная информационная система.

7. Схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом, который должен быть опубликован (обнародован) не позднее чем за 120 дней до истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва.

8. В случае, если федеральный закон, указанный в пункте 7 настоящей статьи, включая схему одномандатных избирательных округов, не опубликован (не обнародован) в срок, установленный пунктом 7 настоящей статьи, либо в случае роспуска Государственной Думы Центральной избирательная комиссия Российской Федерации принимает одно из следующих решений:

1) о проведении выборов депутатов Государственной Думы нового созыва по схеме одномандатных избирательных округов, которая была использована при выборах Государственной Думы предыдущего созыва (далее — прежняя схема округов), если эта схема соответствует требованиям пункта 3 настоящей статьи. В этом случае прежняя схема округов публикуется (обнародуется) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем через 10 дней со дня истечения срока, указанного в пункте 7 настоящей статьи, а в случае досрочных выборов — не позднее чем за 75 дней до дня голосования;

2) о проведении выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, схема которых определяется, утверждается и публикуется (обнародуется) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем через 10 дней со дня истечения срока, указанного в пункте 7 настоящей статьи, а в случае досрочных выборов — не позднее чем за 75 дней до дня голосования, если прежняя схема округов не соответствует требованиям пункта 3 настоящей статьи. При определении указанной схемы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации уточняет численность избирателей и вносит в прежнюю схему округов изменения, в соответствии с которыми изменению подлежат только округа, не соответствующие требованиям пункта 3 настоящей статьи. Если указанные изменения повлекли за собой необходимость изменения границ иных округов в прежней схеме округов, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе также изменить границы таких округов в соответствии с требованиями пункта 3 настоящей статьи.

1. Образование избирательных округов — один из важнейших этапов формирования организационно-технологической основы выборов, их «инфраструктуры».

Понятие избирательного округа содержится в Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с данным законом избирательный округ — территория, которая образована (определена) согласно закону и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица). Одномандатный избирательный округ — избирательный округ, в котором избирается один депутат. Избирательные округа в РФ образуются только по территориальному принципу.

В основе формирования 225 одномандатных избирательных округов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ лежат принципы всеобщего и равного избирательного права, которые признаются международным сообществом стандартами демократических выборов. Необходимость соблюдения этих принципов декларируется во многих международно-правовых документах: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и др. Наиболее полно принципы всеобщего и равного избирательного права раскрыты в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002 г. В соответствии со ст. 2 Конвенции соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких-либо ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального

происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Реализация принципа всеобщего избирательного права позволяет обеспечить представительство всех слоев населения РФ, всех социальных групп и всех субъектов РФ в парламенте страны.

Для обеспечения равного «веса» голосов избирателей одномандатные избирательные округа, от которых избираются депутаты Государственной Думы, должны формироваться на основе единой нормы представительства.

Одномандатные избирательные округа образуются на основании представленных в Центральную избирательную комиссию РФ исполнительными органами государственной власти субъектов РФ данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории субъектов РФ. Регистрация избирателей происходит в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющего универсальный характер и определяющего основные гарантии реализации гражданами РФ конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории РФ. Статья 16 данного закона устанавливает, что регистрации (учету) подлежат все граждане РФ, обладающие активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, является факт нахождения места жительства гражданина РФ на соответствующей территории, который устанавливается органами

регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ в соответствии с федеральным законом, регуливающим порядок реализации права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ (Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Органами регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ в населенных пунктах, в которых имеются органы внутренних дел, являются органы внутренних дел, в остальных населенных пунктах — местная администрация.

Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления), командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года в порядке, установленном положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, которое утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Постановление ЦИК РФ от 06.11.1997 г. № 134/973-П «О положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» (в ред. Постановления ЦИК РФ от 01.12.1998 г. № 156/1076-П) определяет, что регистрация избирателей, участников референдума — учет граждан РФ, обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме. В соответствии с данным Постановлением по результатам регистрации (учета) избирателей, участников референдума глава муниципального образования или уполномоченное лицо не позднее 10 января и 10 июля каждого года с использованием ФКЗ (функционального комплекса задач) «Избиратель» заполняет Единую форму сведений о зарегистрированных избирателях, участниках референдума (форма № 1) и устанавливает общую численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на соответствующей территории. Единая форма сведений хранится на бумажном или защищенном от записи магнитном носителе у главы муниципального образования

или уполномоченного лица. Электронная версия этой формы находится у системного администратора КСА территориальной информационной службы ГАС «Выборы» (в случае, если таковая служба в аппарате главы муниципального образования не создана — у системного администратора КСА ГАС «Выборы»). В электронную версию Единой формы сведений о зарегистрированных избирателях, участниках референдума постоянно вносятся необходимые изменения, и она представляется по запросам избирательной комиссии субъекта РФ и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ для формирования базы данных об избирателях, участниках референдума, проживающих на территории субъекта РФ.

Глава муниципального образования или уполномоченное лицо не позднее 15 января и 15 июля каждого года представляет в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и избирательную комиссию субъекта РФ по установленной форме (форма № 3) данные о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на соответствующей территории. Исполнительный орган государственной власти субъекта РФ на основании данных о численности избирателей, представленных главами муниципальных образований или уполномоченными лицами, устанавливает общую численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, и не позднее 20 января и 20 июля каждого года совместно с избирательной комиссией субъекта РФ представляет в ЦИК РФ указанные данные по установленной форме (форма № 4), а также электронные версии формы № 3 с данными о численности избирателей, зарегистрированных на территориях муниципальных образований.

Избирательная комиссия субъекта РФ и исполнительный орган государственной власти субъекта РФ на основании совместного решения и на базе сведений, представляемых главами муниципальных образований или уполномоченными лицами, формируют базу данных об избирателях, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. По запросу ЦИК РФ база данных об избирателях, участниках референдума, проживающих на территории субъекта РФ, в оперативном порядке передается комиссии с использованием ГАС «Выборы».

Единые формы сведений о зарегистрированных избирателях, данные об их численности, полученные в соответствии с указанным Положением, используются для определения схемы

образования избирательных округов, образования избирательных участков, совершения других действий, определяемых избирательным законодательством.

2. Для обеспечения реализации принципа всеобщего избирательного права при проведении выборов депутатов Государственной Думы необходимо при формировании одномандатных избирательных округов производить регистрацию (учет) избирателей, проживающих не только на территории РФ, но и за ее пределами. В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» основанием для регистрации (учета) избирателей, проживающих за пределами РФ или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями РФ. Указанный Федеральный закон возлагает обязанность представления в ЦИК РФ данных о числе избирателей, зарегистрированных за пределами территории РФ, на Министерство иностранных дел РФ.

Регистрацию (учет) избирателей, проживающих за пределами территории РФ, осуществляют руководители дипломатических представительств и консульских учреждений РФ. В соответствии с Постановлением ЦИК РФ от 06.11.1997 г. № 134/973-П «О положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» по результатам регистрации (учета) руководитель соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ не позднее 10 января и 10 июля каждого года заполняет Единую форму сведений о зарегистрированных избирателях (форма № 5) и устанавливает общую численность избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего консульского округа (отдельно по каждому иностранному государству, если консульский округ охватывает несколько иностранных государств). Единая форма сведений хранится у руководителя соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ. По запросу Министерства иностранных дел РФ данная форма представляется в МИД России для уточнения сведений об избирателях, участниках референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации.

Указанное постановление ЦИК РФ также регулирует правила регистрации (учета) избирателей — военнослужащих, членов их семей и других избирателей, участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, размещенной на территории иностранного государства. Командир воинской части не позднее 10 января и 10 июля каждого года должен заполнять Единую форму сведений о зарегистрированных избирателях (форма № 6) и устанавливать общую численность избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части. Данная форма сведений хранится у командира воинской части и представляется командиром воинской части руководителю соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ.

Данные о численности находящихся в воинской части избирателей — военнослужащих составляют государственную тайну, не подлежат разглашению и используются руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ только для определения общей численности избирателей, проживающих на территории данного консульского округа. Не позднее 15 января и 15 июля каждого года эти данные представляются руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации по установленной форме (форма № 7) в Министерство иностранных дел РФ. В указанные данные включаются сведения, представляемые командиром воинской части, расположенной в стране пребывания.

Министерство иностранных дел РФ на основании данных, представленных руководителями соответствующих дипломатических представительств или консульских учреждений РФ, устанавливает общую численность избирателей, зарегистрированных за пределами территории РФ, и не позднее 20 января и 20 июля каждого года представляет по установленной форме (форма № 8) указанные данные по консульским округам в ЦИК РФ.

Одномандатные округа за пределами РФ не формируются. Избиратели, проживающие за пределами РФ, приписываются к одномандатным избирательным округам. Для соблюдения примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу зарегистрированных избирателей закон устанавливает требование, в соответствии с которым число избирателей одномандатного избирательного округа, к которому приписы-

ваются избиратели, проживающие за пределами РФ, должно быть меньше единой нормы представительства избирателей.

Поскольку депутат, избранный от территориального избирательного округа, должен работать с избирателями своего округа (такое требование содержит Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), а полноценная работа депутата с избирателями, проживающими за пределами территории РФ, затруднительна, комментируемая статья ограничивает число избирателей, проживающих за пределами территории РФ и приписанных к одномандатному избирательному округу, 10% от числа избирателей, зарегистрированных на территории данного одномандатного избирательного округа. Данное ограничение также призвано исключить возможность влияния на результаты голосования в избирательном округе административным путем с помощью приписки к одному избирательному округу значительного числа избирателей, проживающих вне территории России.

3. Пункт 3 комментируемой статьи содержит некоторые требования к образованию избирательных округов. Эти требования обусловлены необходимостью обеспечения принципа равного избирательного права при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002 г. устанавливает, что соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский

мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

Требования к образованию одномандатных избирательных округов, установленные комментируемой статьей, в основном соответствуют данным стандартам. Так, для обеспечения равного «веса» голосов закон не допускает более, чем 10-процентного отклонения от средней нормы представительства, а в труднодоступных или отдаленных местностях — более, чем 15-процентного. Основаниями для отклонения от этой нормы является, как устанавливает Конвенция, труднодоступность и отдаленность местности.

В то же время пп. 3—4 ч. 3 комментируемой статьи устанавливают, что не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий двух и более субъектов РФ, и на территории каждого субъекта РФ должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа. Реализация этих норм не зависит от количества избирателей, зарегистрированных в субъекте РФ, если даже их количество значительно меньше средней нормы представительства. Таким образом, «вес», или «цена» голоса в малочисленных и густонаселенных субъектах различны, а значит, закон допускает некоторое отступление от принципа равного избирательного права.

По данному вопросу имеется правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в Постановлении от 17.11.1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”». Конституционный Суд РФ установил, что одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах РФ, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства; на территории такого субъекта РФ образуется по одному избирательному округу.

В мотивировочной части Постановления отмечается, что демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав гражд-

дан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации, с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие. Как свидетельствует опыт современных федеративных государств, законодатель, с учетом особенностей территориального устройства и размещения населения, а также в целях сохранения государственного единства и стабильности конституционного строя, без которых невозможна нормальная реализация прав и свобод человека и гражданина, допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т.е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципов федерализма. Подобного рода диспропорции в избирательной системе не могут считаться результатом произвола и злоупотреблений.

Из ст. 1, 3, 5, 19 и 32 Конституции РФ в их взаимосвязи следует, что положение о гарантиях равенства избирательных прав граждан законодатель обязан согласовывать с принципами федерализма и равноправия субъектов РФ, относящимися к основам конституционного строя РФ.

По указанным выше причинам законодатель вынужден допускать определенные отклонения от единой нормы представительства для того, чтобы гарантировать представительство в Государственной Думе субъектам РФ с малочисленным населением.

По мнению заявителя, отмечается в Постановлении, равное представительство субъектов РФ обеспечивается конституционным порядком формирования Совета Федерации (по два представителя от каждого субъекта РФ), и потому, на его взгляд, при выборах депутатов Государственной Думы не должно быть исключений для субъектов РФ с числом избирателей меньше единой нормы представительства. Однако, как следует из ст. 94 Конституции РФ, во взаимосвязи с ее ст. 1 и 5, представительным и законодательным органом РФ именно как федеративного государства является парламент в целом, т.е. Совет Федерации и Государственная Дума, полномочия которых соответствующим образом сбалансированы. Проведение же выборов в Государственную Думу на основе единой нормы представительства, без исключения, предусмотренного оспариваемым положением, привело бы к тому, что субъекты РФ с малочисленным населением не были бы представлены в этой палате парламента. В результате под вопрос были бы поставлены принцип равноправия субъектов РФ, составляющий

одну из основ ее конституционного строя, а также представительный характер Государственной Думы.

Исходя из исторически обусловленных особенностей России как федеративного государства, специфики ее территориального устройства и крайне неравномерного размещения населения в различных субъектах РФ, с тем чтобы не поставить под угрозу основы конституционного строя и его стабильность, законодатель мог в соответствии со ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ предусмотреть в данном Федеральном законе норму, устанавливающую отклонения от единой нормы представительства.

Положениям ст. 1, 5, 19, 32 и 55 (ч. 3) Конституции РФ, в их системной связи позволяющим законодателю сделать указанные отступления, корреспондируют общепризнанные принципы и нормы международного права, относящиеся к устройству избирательной системы и выборам на основе равного избирательного права. Так, по смыслу ст. 25 (подп. «б») и 12 (п. 3) Международного пакта о гражданских и политических правах равное избирательное право не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, здоровья или нравственности населения, для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе и которые совместимы с признаваемыми в настоящих актах другими правами.

Из этих положений следует, что в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента.

4. Дополнительным требованием к образованию одномандатных избирательных округов является учет административно-территориального устройства (деления) субъекта РФ, границ муниципальных образований.

Административно-территориальное устройство субъектов РФ устанавливается их конституциями, уставами. Границы муниципальных образований устанавливаются уставами муниципальных образований. Нецелесообразность «дробления» административно-территориальных единиц (городов, районов,

поселков, сельских населенных пунктов) и муниципальных образований, отнесения их отдельных частей к разным избирательным округам очевидна с точки зрения организации избирательного процесса. Для того чтобы в максимальной степени учесть границы административно-территориальных единиц и муниципальных образований при формировании избирательных округов и по возможности не нарушать их законодатель предусматривает допустимость отклонения от средней нормы представительства не более, чем на 10% (в отдаленных и труднодоступных местностях — не более чем на 15%). Тем не менее в определенных случаях возможно включение в одномандатный избирательный округ части территории административно-территориальной единицы или муниципального образования, в частности, при формировании избирательных округов в крупных муниципальных образованиях — городах, районах (уездах), количество избирателей в которых в два и более раза превышает среднюю норму представительства.

Конституция РФ и Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 21.03.2002 г.) не содержат требования о совпадении границ муниципальных образований с границами административно-территориальных единиц. Муниципальным образованием в соответствии с законом признается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Таким образом, в одном муниципальном образовании, например, районе (уезде), может быть несколько административно-территориальных единиц, например, поселков. При формировании одномандатных избирательных округов должны равным образом учитываться как административно-территориальное устройство субъектов РФ, так и границы муниципальных образований.

5. На основании сведений, представляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ, а также сведений, представляемых Министерством иностранных дел РФ ЦИК РФ не позднее 1 февраля и 1 августа каждого года устанавливает общую численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории РФ и за ее

пределами. На основании этих сведений ЦИК РФ разрабатывает схему одномандатных избирательных округов.

Комментируемая статья устанавливает срок представления данной схемы Государственной Думе Федерального Собрания РФ — не позднее 190 дней до дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва. Этот срок несколько изменен по сравнению с установленным ранее действовавшим ФЗ от 24.06.1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сроком, который составлял не менее 200 дней до дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва.

Установленный действующим Законом срок является оптимальным, поскольку позволяет Государственной Думе до ухода на парламентские каникулы внимательно рассмотреть представленную ЦИК РФ схему и в случае необходимости внести в нее поправки. Так, Федеральный закон «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва»¹ принят Государственной Думой в первом чтении 11 июня 2003 г.²; во втором и третьем чтениях — 20 июня 2003 г.³

Большое значение для организации выборов депутатов Государственной Думы имеет четкое обозначение границ одномандатных избирательных округов. Закон устанавливает исчерпывающий перечень обязательных сведений, которые должны быть указаны в схеме одномандатных избирательных округов, в том числе название каждого избирательного округа и его номер; перечень административно-территориальных единиц или муниципальных образований или населенных пунктов, входящих в данный округ, при этом если избирательный округ включает в себя их части, то в схеме должны быть обозначены границы каждой части указанных образований; место нахождения каждой окружной избирательной комиссии; число избирателей, зарегистрированных в каждом избирательном округе, а также число избирателей, проживающих за пределами территории РФ, приписанных к соответствующим избира-

¹ Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2707.

² Постановление от 11.07.2003 г. № 4184-III ГД.

³ Постановления от 20.06.2003 г. № 4241-III ГД; № 4257-III ГД.

тельными округам. Например, Приложение к Федеральному закону «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва» содержит разделы: I. «Определение одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва»; II. «Описание одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва» и данные о приписке избирателей, проживающих за пределами территории РФ или находящихся в длительных заграничных командировках, к одномандатным избирательным округам.

Утверждение схемы одномандатных избирательных округов Государственной Думой позволяет обеспечить парламентский контроль за соблюдением принципов всеобщего равного избирательного права на стадии образования одномандатных избирательных округов.

6. Установление в Федеральном законе возможности использования государственной автоматизированной информационной системы при образовании одномандатных избирательных округов свидетельствует о возрастании роли информационных технологий при проведении выборов. В ранее действовавшем ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такая норма отсутствовала. Применение ГАС «Выборы» при формировании одномандатных избирательных округов позволяет существенно облегчить данный процесс, обеспечить оперативность передачи информации и ее достоверность.

7. Установленная п. 7 комментируемой статьи обязательность утверждения схемы одномандатных избирательных округов федеральным законом свидетельствует о важности данного вопроса, поскольку уже при составлении данной схемы в соответствии с нормами закона необходимо обеспечить гарантии реализации принципов всеобщего и равного избирательного права в сочетании с принципом федерализма при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Федеральный закон об утверждении схемы одномандатных избирательных округов принимается Государственной Думой, одобряется Советом Федерации и подписывается Президентом РФ в обычном порядке, характерном для принятия текущих

федеральных законов. В то же время принятию федерального закона об утверждении схемы одномандатных избирательных округов присущи некоторые особенности. Прежде всего в соответствии с ч. 5 комментируемой статьи схему одномандатных избирательных округов представляет Государственной Думе Центральная избирательная комиссия РФ, не обладающая правом законодательной инициативы. В связи с этим заслуживают внимания предложения ряда ученых-правоведов о возможности придания ЦИК РФ права законодательной инициативы по вопросам своего ведения, тем более, что фактически ЦИК РФ проделывает большую работу по подготовке проектов федеральных законов по вопросам проведения выборов и референдумов, которые вносятся на рассмотрение Государственной Думы другими субъектами законодательной инициативы.

Еще одной особенностью федеральных законов об утверждении схемы одномандатных избирательных округов при проведении очередных выборов депутатов Государственной Думы является установление Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сроков опубликования (обнародования) данных законов. Ранее действовавший закон устанавливал, что схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом, который должен быть опубликован (обнародован) не позднее чем за 100 дней до голосования. Действующий закон увеличивает этот срок до 120 дней и связывает его не с днем голосования, а с истечением конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва. Тем самым избирателям и организаторам выборов предоставляется возможность раньше ознакомиться со схемой одномандатных избирательных округов, что облегчает работу по организации избирательного процесса и служит повышению гарантий избирательных прав граждан РФ.

8. Законодатель предусмотрел чрезвычайную ситуацию, которая, хотя и не имела места при проведении выборов федеральных органов законодательной власти предыдущих созывов, но может случиться, если депутаты не придут к соглашению при принятии федерального закона об утверждении схемы одномандатных избирательных округов, в случае роспуска Государственной Думы, отсутствия кворума и т.п.

Принцип обязательности (установленной законом периодичности) выборов, провозглашенный во многих международ-

но-правовых документах и российском законодательстве, требует, чтобы выборы депутатов Государственной Думы состоялись в любом случае, в том числе неутверждения или неопубликования схемы одномандатных избирательных округов в установленный законом срок.

В целях соблюдения конституционных сроков проведения выборов депутатов Государственной Думы и обеспечения избирательных прав граждан РФ законодатель возлагает на ЦИК РФ право провести выборы по схеме одномандатных избирательных округов, которая использовалась при проведении выборов депутатов Государственной Думы предыдущего созыва. Но за время, прошедшее с момента проведения предыдущих выборов, могла измениться численность избирателей в округах (в связи с неравномерной рождаемостью в разных местностях, миграцией, наличием неблагоприятных факторов, чрезвычайных ситуаций в той или иной местности). В этом случае проведение выборов по старой схеме одномандатных избирательных округов повлекло бы нарушение принципа равного избирательного права. Комментируемая статья допускает проведение выборов по ранее использовавшейся схеме только, если при этом не нарушаются требования, установленные п. 3 комментируемой статьи о примерном равенстве одномандатных избирательных округов по числу зарегистрированных в них избирателей, допустимых отклонениях от средней нормы представительства, образовании не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ.

В целях своевременного ознакомления избирателей и организаторов выборов со схемой одномандатных избирательных округов Закон устанавливает, что отступление от срока, указанного в п. 7 комментируемой статьи (не позднее, чем за 120 дней до истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума), не должно превышать 10 дней, а в случае досрочных выборов — не позднее чем за 75 дней до дня голосования.

Статья 13. Федеральный избирательный округ

Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Приписанные в соответствии с пунктом 2 статьи 12 настоящего Федерального закона к одномандатным избирательным округам избиратели считаются также приписанными к федеральному избирательному округу.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 комментируемого Федерального закона 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

Пропорциональная избирательная система является одной из наиболее распространенных в мире избирательных систем. Она позволяет обеспечить пропорциональное представительство политических партий в парламенте страны с тем, чтобы соотношение политических сил в законодательном органе соответствовало соотношению, фактически сложившемуся в обществе. Эта цель достигается установленным в Законе порядком распределения депутатских мандатов, при котором политическая партия, получившая наибольшее число голосов избирателей при проведении выборов по этой системе, получит наибольшее количество депутатских мест в парламенте.

Комментируемая статья устанавливает правила образования федерального избирательного округа. Они имеют важное значение, поскольку образование избирательных округов обеспечивает реализацию принципов всеобщего и равного избирательного права, создает гарантированную возможность каждому избирателю выразить свою волю, отдав свой голос за ту или иную политическую партию или избирательный блок, обеспечивает равную возможность каждому гражданину РФ вне зависимости от места своего постоянного или преимущественного проживания на территории РФ участвовать в выборах депутатов Государственной Думы РФ, равный «вес» голосов избирателей. Важность образования федерального избирательного округа состоит также в том, что в округе выдвигаются и регистрируются федеральные списки кандидатов политическими партиями и избирательными блоками, проводится предвыборная агитация, подводятся итоги выборов.

Закон определяет, что федеральный избирательный округ включает в себя всю территорию РФ. В соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Кроме граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории РФ, к федеральному избирательному округу приписываются избиратели, постоянно проживающие за пределами территории РФ или находящиеся в длительных заграничных командировках на основе правил, установленных

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Постановлением ЦИК РФ от 06.11.1997 г. № 134/973-П «О положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации». Обязанность представления в ЦИК РФ данных о числе избирателей, зарегистрированных за пределами территории РФ, указанные нормативные правовые акты возлагают на Министерство иностранных дел РФ.

Статья 14. Образование избирательных участков

1. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей на выборах депутатов Государственной Думы образуются избирательные участки на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территориях муниципальных образований в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Избирательные участки образуются по согласованию с соответствующей территориальной избирательной комиссией главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) либо лицами, указанными в пунктах 5 и 6 настоящей статьи. В случаях, предусмотренных пунктом 4 настоящей статьи, избирательные участки образуются территориальной избирательной комиссией. Избирательные участки образуются не позднее чем за 50 дней до дня голосования с учетом местных и иных условий и исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей.

3. Избирательные участки образуются с соблюдением следующих требований:

на территории каждого избирательного участка должно быть зарегистрировано не более 3000 избирателей;

недопустимо пересечение границ избирательных округов границами избирательных участков.

4. В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях избирательные участки могут образовываться в срок, установленный пунктом 2 настоящей статьи, а в исключительных случаях — по согласованию с окружной избирательной комиссией не позднее чем за пять дней до дня голосования. Такие избирательные участки входят в одномандатные избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна. В труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях избирательные участ-

ки могут образовываться вышестоящей территориальной избирательной комиссией по согласованию с капитаном судна, начальником полярной станции, руководителями других объектов, расположенных в труднодоступных или отдаленных местностях.

5. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В порядке исключения допускается образование избирательных участков на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях. Избирательные участки в этих случаях образуются в срок, установленный пунктом 2 настоящей статьи, а в исключительных случаях — не позднее чем за пять дней до дня голосования командирами воинских частей по решению соответствующей окружной избирательной комиссии.

6. Избирательные участки для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, находящихся в день голосования на территориях иностранных государств, образуются не позднее чем за 50 дней до дня голосования руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания. При этом требование к числу зарегистрированных избирателей, указанное в пункте 3 настоящей статьи, может не соблюдаться.

7. Списки избирательных участков с указанием их номеров и границ (если избирательный участок включает в себя территорию части населенного пункта) либо перечня населенных пунктов (если избирательный участок образован на территориях нескольких населенных пунктов), мест нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий должны быть опубликованы главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) не позднее чем за 45 дней до дня голосования. Информация об избирательных участках, образованных позднее срока, установленного пунктом 2 настоящей статьи, должна быть опубликована главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) не позднее чем через три дня после их образования.

8. Вопросы публикации указанных в пункте 7 настоящей статьи сведений об избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, решаются руководителями соответствующих дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации с учетом местных условий.

1. При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, как и при проведении любых других выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, создаются избирательные участки. Это необходимый и очень важный элемент избирательной кампании.

Избирательный участок представляет собой территориальную организационную единицу, образуемую для подготовки и проведения выборов, организации голосования, подсчета голосов избирателей.

Образование избирательных участков имеет важное значение для организации выборов, так как данная организационная структура является наиболее приближенной к избирателям. Она играет важную роль в обеспечении гарантий равного избирательного права. На избирательных участках избирателям предоставляется возможность своевременного ознакомления со списками избирателей и устранения неточностей в них, обжалования невнесения в список избирателей, осуществляется обустройство помещений для голосования, обеспечивается тайна волеизъявления избирателей, производится выдача избирательных бюллетеней по одномандатным избирательным округам и по федеральному избирательному округу, проводится голосование, осуществляется общественное наблюдение за ходом выборов, проводится подсчет голосов и подведение итогов голосования на данном избирательном участке.

На избирательных участках работают участковые избирательные комиссии, которые обеспечивают гарантии всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, соблюдение норм избирательного законодательства при проведении голосования, подсчете голосов и совершении других избирательных действий на избирательных участках.

Данные о числе избирателей, зарегистрированных на территории муниципальных образований, на основании которых образуются избирательные участки, формируются в соответствии с требованиями ст. 16 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нормы данного Федерального закона устанавливают, что регистрации (учету) подлежат все граждане РФ, обладающие активным избирательным правом. Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт нахождения места жительства гражданина РФ на территории, на которой образован избирательный участок. Данный факт устанавливается органами регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ в соответствии с Федеральным законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»

(подробнее см. комментарий к п. 1 ст. 12 комментируемого закона).

Правила регистрационного учета установлены постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

2. Комментируемая статья содержит исчерпывающий перечень субъектов, наделенных полномочиями по созданию избирательных участков. Обязанность образования избирательных участков по общему правилу возлагается на главу муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает в числе органов и должностных лиц местного самоуправления обязательного наличия должности главы муниципального образования. В соответствии с данным законом уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Комментируемая статья предусматривает, что если уставом муниципального образования не предусмотрена должность его главы, избирательные участки на территории данного образования создаются лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления. Наличие представительного органа в каждом муниципальном образовании является обязательным.

Избирательные участки на территории воинских частей в случаях, предусмотренных п. 5 комментируемой статьи, командиром воинской части. Избирательные участки на территории иностранных государств создаются руководителями дипломатических представительств и консульских учреждений. Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает случаи, когда избирательные участки образуются территориальной избирательной комиссией.

В целях повышения гарантий избирательных прав граждан РФ законодатель изменил срок образования избирательных участков. Если по прежнему Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации» участки должны были образовываться не позднее, чем за 30 дней до дня голосования, действующий закон обязывает уполномоченных на то лиц образовать избирательные участки не позднее, чем за 50 дней до дня голосования. Увеличение минимального периода функционирования избирательных участков с 30 до 50 дней создает более комфортные условия для формирования участковых избирательных комиссий, а также для избирателей и организаторов выборов по осуществлению избирательных действий.

Закон содержит дополнительные требования по образованию избирательных участков: учет местных и иных условий и создание максимальных удобств для избирателей. В соответствии с указанными требованиями при образовании избирательных участков должны учитываться компактность проживания населения, особенности застройки населенных пунктов, удаленность и труднодоступность отдельных населенных пунктов и иные особенности. Требования закона об учете местных и иных условий и создании максимальных удобств для избирателей направлены на создание условий для явки избирателей на избирательные участки в день голосования, т.е. на реализацию избирателями закрепленного Конституцией и законодательством РФ активного избирательного права.

3. Законодатель установил некоторые необходимые с точки зрения создания максимальных удобств для избирателей требования к образованию избирательных участков: верхний предел численности избирателей на одном избирательном участке и недопустимость пересечения границ избирательных округов границами избирательных участков.

Верхний предел численности избирателей, который, как и в ранее действовавшем федеральном законе, составляет 3 тыс. человек, является оптимальным для решения организационных вопросов участковыми избирательными комиссиями. Сравнительно небольшая численность избирателей на участке позволяет комиссиям подойти практически до каждого избирателя, осуществлять на должном уровне информирование избирателей, обеспечить ознакомление их со списками избирателей, организовать голосование, общественное наблюдение, подсчет голосов и подведение итогов голосования с соблюдением всех требований, установленных законодательством.

Максимальная численность избирателей на избирательном участке, установленная комментируемой статьей, полностью соответствует требованиям ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом ни указанный закон, ни комментируемый не устанавливают наименьшей допустимой численности избирателей на избирательном участке. Законодатель не счел возможным установить этот предел, поскольку в ряде случаев участки могут быть очень малочисленными, например, в отдаленных местностях или на полярных станциях. Избирательные права граждан РФ не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

Целесообразность требования закона о недопустимости пересечения границ избирательных округов границами избирательных участков очевидна. В разных одномандатных избирательных округах выдвигаются разные кандидаты. Если представить себе ситуацию, что границы избирательных округов и участков пересекаются, это означало бы, что территория избирательного участка может находиться на территории двух или нескольких разных избирательных округов. В этом случае неизбежны путаница при организации голосования и нарушение законодательства о выборах, так как создавалась бы неопределенность в том, какой избирательный бюллетень следует выдать избирателю, кандидатов какого округа следует туда включить.

4. Обеспечение гарантий всеобщего избирательного права диктует необходимость предоставления возможности участия в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы избирателям, находящимся в день голосования в местах временного пребывания, в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях. Перечень труднодоступных и удаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Срок образования таких избирательных участков тот же, что и срок образования обычных участков — не позднее чем за 50 дней до дня голосования. Законодатель допускает, что в исключительных случаях избирательные участки могут быть созданы не позднее чем за пять дней до голосования. Необходимость образования избирательных участков в короткий срок может быть продиктована изменением погодных или иных условий, изменением сроков прибытия судна к порту приписки и невозможностью в связи с этим явки указанных групп избирателей на стационарный избирательный участок для досрочного голосования или в день голосования.

Законодатель возложил право принятия решения об оперативном образовании избирательных участков в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях на вышестоящую территориальную избирательную комиссию как орган, обязанный обеспечить гарантии избирательных прав граждан РФ независимо от места их нахождения в день голосования. Поскольку для эффективной организации проведения избирательных действий на избирательном участке, включая создание участковой избирательной комиссии, голосование, подсчет голосов, подведение итогов голосования, необходимо тесное взаимодействие территориальной избирательной комиссии с капитаном судна, начальником полярной станции, руководителями объектов, расположенных в труднодоступных или отдаленных местностях закон предписывает необходимость согласования с ними решения об образовании избирательных участков в указанных исключительных случаях.

В соответствии с п. 19 ст. 63 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в указанных исключительных случаях допускается изготовление избирательной документации, включая избирательные бюллетени, непосредственно участковой избирательной комиссией.

5. В целях обеспечения гарантий всеобщего и равного избирательного права законодатель установил демократическую норму о голосовании военнослужащих на выборах депутатов Государственной Думы на общих избирательных участках. Закон не проводит различий в статусе избирателей-военнослужащих и других категорий избирателей и не требует создания специальных избирательных участков в воинских частях. В противном случае из-за закрытости территорий воинских частей был бы затруднен общественный контроль за ходом выборов на таких участках. Лишь в исключительных случаях закон допускает образование избирательных участков на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях (например, на удаленных пограничных заставах и т.п.), когда невозможно обеспечить явку избирателей, проживающих на территории таких воинских частей, на общие избирательные участки.

В случае образования избирательных участков на территории воинских частей должны выполняться требования п. 5 ст. 14 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о том, что доступ в помещение, в котором работает избирательная комиссия, и в помещение для голосования должен быть обеспечен всем членам участковой и вышестоящих избирательных комиссий, зарегистрированным кандидатам и их доверенным лицам, доверенным лицам и уполномоченным представителям избирательных объединений, избирательных блоков, наблюдателям. Данная норма направлена на обеспечение соблюдения требований закона при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, гарантий прав избирателей, кандидатов в депутаты, политических партий и избирательных блоков.

Поскольку законодатель не отделяет военнослужащих от других категорий избирателей сроки образования избирательных участков на территории воинских частей не отличаются от сроков образования общих избирательных участков — они должны быть созданы не менее, чем за 50 дней до дня голосования. В то же время закон предоставляет возможность оперативного образования избирательных участков в исключительных случаях — не позднее чем за пять дней до дня голосования. Перечня исключительных случаев, хотя бы примерного, закон не содержит. Предполагается, что такие исключительные случаи могут возникнуть из-за изменения обстановки в местах дислокации воинских частей, неблагоприятных погодных или иных условий, возникновения экстремальных ситуаций и т.п., затрудняющих прибытие военнослужащих на общие избирательные участки для голосования.

Если в силу указанных обстоятельств соответствующей окружной избирательной комиссией принимается решение о создании избирательного участка на территории воинской части обязанность образования такого участка закон возлагает на командира воинской части. Эта обязанность включает целый комплекс предусмотренных законодательством РФ избирательных действий, в том числе уточнение списков избирателей, обустройство помещения для голосования и работы участковой избирательной комиссии, информирование избирателей, изготовление избирательной документации и пр.

6. Избирательный корпус Российской Федерации составляют не только граждане, проживающие на территории РФ, но и граждане РФ, находящиеся в день голосования на территориях иностранных государств. Все они участвуют в выборах депутатов Государственной Думы на равных основаниях. Для

обеспечения требований законодательства РФ о соблюдении принципов всеобщего и равного избирательного права таким гражданам должны быть созданы условия для участия в выборах на территориях тех иностранных государств, где они находятся в день голосования.

Обязанность по созданию избирательных участков на территории иностранных государств закон возлагает на руководителей дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания. Срок образования избирательных участков вне пределов территории РФ тот же, что и срок образования общих избирательных участков — они должны быть созданы не позднее чем за 50 дней до дня голосования.

Особенностью избирательных участков, находящихся на территории иностранных государств, является то, что закон не устанавливает для них общих требований о численности избирателей, зарегистрированных на их территории. Численность избирателей на данных участках может превышать 3 тыс. избирателей, поскольку не всегда в иностранных государствах можно создать более одного избирательного участка. Кроме того, не всегда удается соблюсти требование о максимальном удобстве места нахождения помещения для голосования для избирателей, находящихся на территории иностранного государства, не все избиратели имеют возможность перемещаться из одного населенного пункта иностранного государства в другой для голосования, поэтому явка избирателей, особенно в странах, протяженных по территории, в которых пребывает сравнительно небольшое количество граждан РФ, обладающих избирательным правом, как правило, ниже, чем на территории РФ.

7. Важными принципами избирательного права РФ, установленными п. 5 ст. 3 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» являются открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий. Для того чтобы принять участие в голосовании, избиратели должны заранее знать, к какому избирательному участку относится их населенный пункт (часть населенного пункта), место нахождения участковой избирательной комиссии, помещения для голосования, номер телефона участковой избирательной комиссии. Комментируемая статья устанавливает, что эти сведения должны быть опубликованы не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Ранее действовавший Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливал иной срок — не позднее чем за 25 дней до дня голосования. Почти двукратное увеличение срока, в который избиратели могут ознакомиться с указанными сведениями, не случайно. Установленный действующим законом 45-дневный срок служит повышению гарантий избирательных прав граждан РФ, так как предоставляет избирателям больше возможностей для получения информации о выборах, открепительного удостоверения, а кандидатам в депутаты, политическим партиям и организаторам выборов позволяет лучше подготовиться к агитационным мероприятиям на избирательных участках, организовать общественное наблюдение за ходом голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Пункты 4 и 5 комментируемой статьи предусматривают возможность образования в исключительных случаях избирательных участков позднее общего установленного законом срока, но не позднее чем за 5 дней до дня голосования. Поскольку принцип гласности должен соблюдаться и при этих условиях, закон предписывает опубликовать указанные сведения не позднее чем через 3 дня после образования избирательных участков.

Для того чтобы требования закона об обязательном опубликовании данных сведений были выполнены, комментируемая статья четко указывает субъекта, на которого возлагается обязанность их опубликования. Им является глава муниципального образования, а если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, данная обязанность возлагается на лицо, уполномоченное на то представительным органом местного самоуправления.

Одной из важных функций местного самоуправления является обеспечение конституционных прав граждан РФ. Многие из них реализуются на местном уровне. Комментируемая статья устанавливает важную роль органов и должностных лиц местного самоуправления в реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранным депутатом Государственной Думы, нацеливает государственные и муниципальные органы власти на взаимодействие в избирательном процессе.

8. Особенности совершения избирательных действий на территории иностранных государств, в которых проживают

граждане РФ диктуются спецификой местных условий в зарубежных странах. Так, закон не устанавливает обязанности руководителей дипломатических представительств и консульских учреждений РФ за границей публиковать списки избирательных участков, мест нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий — сведения, подлежащие обязательному опубликованию на территории РФ. Принятие решения по этому вопросу законодатель относит на усмотрение руководителей дипломатических представительств и консульских учреждений РФ за границей, поскольку не в каждом зарубежном государстве есть русскоязычные средства массовой информации; консульский округ может охватывать территории нескольких иностранных государств; количество избирателей, проживающих в иностранном государстве, может быть незначительным; доведение до их сведения необходимых для участия в выборах депутатов Государственной Думы данных может быть достигнуто иным способом. Главным критерием при решении вопроса о необходимости публикации данных об избирательных участках, находящихся за пределами территории РФ должно быть обеспечение гарантий избирательных прав граждан РФ, в том числе информационных.

Глава III

Списки избирателей

Статья 15. Составление списков избирателей

1. Списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2. Списки избирателей составляются территориальной избирательной комиссией не позднее чем за 26 дней до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления), командиром воинской части, а также руководителем учреждения, в котором избиратели временно пребывают.

3. Список избирателей по избирательному участку, образованному в труднодоступной или отдаленной местности, составляется участковой избирательной комиссией не позднее чем за 25 дней до дня голосования, а в исключительных случаях — не позднее чем в день формирования участковой избирательной комиссии на основании сведений об избирателях, представляемых главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления).

4. По избирательному участку, образованному на территории воинской части, список избирателей — военнослужащих, находящихся в воинской части, членов их семей и других избирателей, если они проживают в пределах расположения воинской части, составляется участковой избирательной комиссией не позднее чем за 25 дней до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых командиром воинской части.

5. Список избирателей по избирательному участку, образованному в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), на судне, находящемся в день голосования в плавании, либо на полярной станции, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией не позднее дня, предшествующего дню голосования, на основании сведений об избирателях, представляемых руководителем учреждения, в котором избиратель временно пребывает, капитаном судна либо руководителем указанной станции.

6. Список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией по обращениям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках, в соответствии с пунктом 4 статьи 16 настоящего Федерального закона.

7. Сведения об избирателях собираются и уточняются должностными лицами, указанными в пунктах 2—5 настоящей статьи, в порядке, предусмотренном положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, и представляются в территориальные избирательные комиссии не позднее чем за 60 дней до дня голосования, а если список избирателей составляется участковой избирательной комиссией, — в соответствующие участковые избирательные комиссии сразу после их формирования.

8. Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемых в список избирателей, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя. В списке избирателей должны быть предусмотрены места для проставления избирателем серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, для подписи за каждый полученный избирателем бюллетень, для подписи члена участковой избирательной комиссии, выдавшего бюллетень (бюллетени) избирателю, а также для внесения суммарных данных по выборам депутатов Государственной Думы как по одномандатному, так и по федеральному избирательному округу.

9. При составлении списка избирателей может использоваться государственная автоматизированная информационная система. Первый экземпляр списка избирателей изготавливается в машинописном виде, второй экземпляр — в машиночитаемом виде. В исключительных случаях допускается составление списков избирателей в рукописном виде.

10. Первый экземпляр списка избирателей, составленный в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, передается по акту в соответствующую участковую избирательную комиссию за 25 дней до дня голосования, а второй экземпляр в машиночитаемом виде хранится в территориальной избирательной комиссии и используется в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Список избирателей подписывается председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии и заверяется печатью территориальной избирательной комиссии.

11. Список избирателей по избирательному участку, образованному в соответствии с пунктами 4—6 статьи 14 настоящего Федерального закона, подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии.

12. Участковая избирательная комиссия вправе разделить первый экземпляр списка избирателей на отдельные книги с сохранением единой

нумерации списка избирателей. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью соответствующей участковой комиссии и подписью ее председателя.

13. Участковая избирательная комиссия после получения списка избирателей выверяет его и вносит в него необходимые изменения на основании личных обращений граждан в соответствии со статьей 17 настоящего Федерального закона, соответствующих документов органов местного самоуправления, должностных лиц, органов записи актов гражданского состояния, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, сообщений вышестоящей избирательной комиссии о включении избирателя в список избирателей на другом избирательном участке. Выверенный и уточненный список избирателей с указанием количества сброшюрованных отдельных книг не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии.

14. Лица, представляющие сведения об избирателях, несут ответственность за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи.

1. Цель подготовки списков избирателей, с одной стороны, предоставить каждому избирателю отдать свой голос, с другой стороны, исключить участие в выборах лиц, лишенных избирательного права¹. Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что вопрос о признании за гражданином права быть включенным в список избирателей по своему значению относится к числу конституционных, поскольку он непосредственно связан с правом граждан на участие в свободных выборах, являющихся высшим выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации), а также с вытекающими из этого положения принципа всеобщности избирательного права². В п. 1 ст. 15 комментируемого Закона установлено, что списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку по форме, установленной Центральной избирательной комиссией. Так, Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 июня 2003 г. № 11/102-4 была установлена форма списка

¹ См.: Амеллер М. Парламенты. М., 1967. С. 54.

² Постановление от 24 ноября 1995 г. № 14-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в парламент Республики Северная Осетия — Алания» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4692.

избирателей для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (титульного и вкладного листов).

2. Составлению списков избирателей в обязательном порядке предшествует процедура регистрации (учета) избирателей. Согласно ст. 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.) государства должны «устанавливать действенную, беспристрастную и недискриминационную процедуру регистрации избирателей», а также «определить четкие критерии регистрации избирателей, такие как возраст, гражданство и место жительства, обеспечивая применение этих критериев без каких-либо ограничений». Эти положения корреспондируют ст. 2 данной Декларации, согласно которой «каждый взрослый гражданин имеет право доступа к действенной, беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей». Требования к регистрации избирателей установлены в ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с данной статьей регистрации подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

Основанием для регистрации избирателей является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹. Регистрация осуществляется главой муниципального образования или уполномоченным лицом по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Порядок регистрации устанавливается положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, утвержденным Центральной избирательной комиссией². При осуществлении регистрации может использо-

¹ Российская газета. 1993. 10 авг.

² Постановлением ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II утверждено Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (в ред. от 1 декабря 1998 г.) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9.

ваться государственная автоматизированная информационная система. Порядок использования данной системы установлен в Федеральном законе «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». В п. 1 ст. 90 комментируемого Федерального закона закреплена императивная норма, согласно которой при проведении регистрации (учета) избирателей используется только государственная автоматизированная информационная система, а иные информационные системы при этом использоваться не могут.

3. По общему правилу, установленному в п. 2 ст. 15 комментируемого Закона, списки избирателей составляются территориальными избирательными комиссиями не позднее чем за 26 дней до дня голосования. Списки составляются на основе сведений об избирателях, которые представляются в эти комиссии главой муниципального образования либо уполномоченным на то лицом, командиром воинской части, руководителем учреждения, в котором избиратели временно пребывают.

В случаях, указанных в комментируемой статье, списки избирателей могут составляться и участковыми избирательными комиссиями. Это происходит на избирательных участках, образованных в труднодоступной или отдаленной местности, на территории воинской части, местах временного пребывания избирателей, на судне, находящемся в день голосования в плавании, либо на полярной станции.

4. Общий срок составления участковой избирательной комиссией списка избирателей по участку, образованному в труднодоступной или отдаленной местности, не должен превышать 25 дней до дня голосования. При этом по сравнению с ранее действующим Федеральным законом срок составления такого списка в исключительных случаях уменьшен вдвое. Теперь в исключительных случаях список избирателей должен быть составлен не позднее чем в день формирования участковой избирательной комиссии.

5. Срок составления участковой избирательной комиссией списка избирателей по участку, образованному на территории воинской части, также не должен превышать 25 дней до дня голосования. Списки составляются на основе сведений об избирателях, которые представляются в эти комиссии командиром воинской части. Важно отметить, что в данный список избирателей включаются только граждане, проживающие в пределах расположения воинской части.

6. В п. 5 ст. 15 комментируемого Закона уточнен перечень мест временного пребывания избирателей. В числе этих мест, помимо больниц, санаториев и домов отдыха, теперь указаны места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Список избирателей по избирательному участку, образованному в местах временного пребывания избирателей, на судне, находящемся в день голосования в плавании, либо на полярной станции, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией не позднее дня, предшествующего дню голосования. Списки составляются на основе сведений об избирателях, которые представляются в эти комиссии руководителем учреждения, в котором избиратель временно пребывает, капитаном судна либо руководителем полярной станции.

7. Существенной новеллой п. 6 ст. 15 является изменение порядка составления списка избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории России. Список избирателей по такому участку составляется соответствующей участковой комиссией. Однако по ранее действующему Федеральному закону списки составлялись не позднее чем за 25 дней до дня голосования на основе сведений об избирателях, которые представлялись в эти комиссии руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации. Теперь же список избирателей составляется по обращениям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории России либо находящихся в длительных заграничных командировках, в соответствии с п. 4 ст. 16 комментируемого Закона. Таким образом, основанием для включения в список избирателей указанных категорий граждан является письменное обращение, поданное не позднее дня, предшествующего дню голосования, либо устное обращение, поданное в соответствующую участковую избирательную комиссию при явке избирателя в день голосования в помещение этой комиссии.

8. Обязанностью должностных лиц, указанных в пп. 2—5 ст. 15 комментируемого Закона, является сбор и уточнение сведений об избирателях в порядке, предусмотренном Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (утверждено Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 г. № 134/973-П). Данные сведения представляются в территориальные избирательные комиссии не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

В случае, если список избирателей составляется участковой избирательной комиссией, такие сведения предоставляются им сразу после формирования.

9. Законодатель установил требование к количеству экземпляров списка избирателей — таких экземпляров должно быть два. В п. 8 ст. 15 комментируемого Федерального закона расширен перечень требований, предъявляемый к составлению списка избирателей. Помимо данных об избирателе, в списке должны быть предусмотрены места для проставления избирателем серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, для подписи за каждый полученный избирателем бюллетень, для подписи члена участковой избирательной комиссии, выдавшего бюллетень, а также для внесения суммарных данных по выборам депутатов Государственной Думы как по одномандатному, так и по федеральному избирательному округу.

10. При составлении списка избирателей предусматривается возможность использования государственной автоматизированной информационной системы. Использование государственной автоматизированной информационной системы должно существенно упростить процедуру составления списков избирателей. Соответственно в п. 9 ст. 15 комментируемого Федерального закона изменены требования к способу изготовления списков избирателей. Если в ранее действующем законе указывалось, что оба экземпляра списка избирателей должны быть изготовлены в машинописном виде, то теперь второй экземпляр изготавливается только в машиночитаемом виде. Составление же списков избирателей в рукописном виде допускается только в исключительных случаях. В комментируемом Федеральном законе не называются эти исключительные случаи, однако представляется, что такими исключительными случаями может быть составление списков избирателей в труднодоступной или отдаленной местности и т.п.

11. Пункты 10 и 11 ст. 15 комментируемого Закона определяют порядок использования обоих экземпляров списка избирателей. Первый экземпляр списка передается по акту в соответствующую участковую избирательную комиссию за 25 дней до дня голосования, а второй экземпляр хранится в территориальной комиссии. Второй экземпляр списка избирателей используется при утрате или непредвиденной порче первого экземпляра списка избирателей. Порядок использования второго экземпляра списка избирателей устанавливается Центральной избирательной комиссией. Так, Постановлением Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации от 10 июня 2003 г. № 11/102-4 установлен порядок использования второго экземпляра списка избирателей, изготовленного для проведения голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. При наступлении обстоятельств, указанных выше, участковая избирательная комиссия составляет акт об утрате первого экземпляра списка избирателей, который подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии.

На основании акта об утрате первого экземпляра списка избирателей и обращения участковой избирательной комиссии территориальная избирательная комиссия принимает решение об использовании второго экземпляра списка избирателей для голосования на соответствующем избирательном участке. Второй экземпляр списка избирателей, хранящийся в машиночитаемом виде, распечатывается на бумажном носителе, подписывается председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии, заверяется печатью территориальной избирательной комиссии и по акту передается в соответствующую участковую избирательную комиссию.

Далее порядок использования второго экземпляра списка избирателей аналогичен порядку использования первого экземпляра списка избирателей.

По общему правилу список избирателей должен быть подписан председателем и секретарем, а также заверен печатью территориальной избирательной комиссии. Список избирателей, пребывающих в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также на территориях иностранных государств должен быть подписан председателем и секретарем, а также заверен печатью участковой избирательной комиссии.

12. Пункт 12 ст. 15 комментируемого Закона является новым. В нем несколько расширены права участковой избирательной комиссии по использованию первого экземпляра списка избирателей. Теперь эта избирательная комиссия вправе

разделить его на отдельные книги с сохранением единой нумерации списка избирателей. Данное нововведение осуществлено с целью большего удобства использования первого экземпляра списка избирателей. Однако при этом устанавливается жесткое правило, согласно которому каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью соответствующей участковой комиссии и подписью ее председателя. Это правило является важной гарантией того, что избиратели не будут ставить свои подписи на отдельных листах, как это было раньше в некоторых субъектах Российской Федерации, а отдельные листы легко заменить на новые, что может приводить к искажению итогов голосования.

13. Обязанностью участковой избирательной комиссии после получения списка избирателей является его выверение и внесение необходимых изменений. Как и в ранее действующем Федеральном законе, основанием для этого служат личные обращения граждан в соответствии со ст. 17 Федерального закона, документы органов местного самоуправления, должностных лиц, органов записи актов гражданского состояния, органов регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В настоящее время перечень этих оснований также дополнен сообщениями вышестоящей избирательной комиссии о включении избирателя в список избирателей на другом избирательном участке. Выверенный и уточненный список избирателей не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии. При этом должно быть указано количество сброшюрованных отдельных книг.

14. На лиц, представляющих сведения об избирателях, Федеральным законом возложена обязанность по проверке достоверности, полноты объема этих сведений и своевременность их передачи. Данные лица несут ответственность за нарушения этих требований. Однако в комментируемом Федеральном законе не указано, какую именно они несут ответственность. В ст. 5.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что нарушение установленного законом порядка предоставления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответ-

ствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность, влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 50 минимальных размеров оплаты труда (см. комментарий к ст. 97).

Статья 16. Порядок включения граждан в список избирателей и их исключения из списка избирателей

1. Все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом в соответствии со статьей 4 настоящего Федерального закона, включаются в списки избирателей, за исключением случая, предусмотренного пунктом 4 настоящей статьи.

2. Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого избирательного участка, установленный органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации.

3. Военнослужащие, проживающие вне воинских частей, включаются в списки избирателей по месту жительства на общих основаниях. Основанием для включения в список избирателей военнослужащих, находящихся в воинской части, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, который устанавливается соответствующей службой воинской части или органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо приказ командира воинской части о зачислении в штат воинской части граждан, проходящих службу по призыву.

4. Основанием для включения в список избирателей гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего за пределами территории Российской Федерации или находящегося в длительной заграничной командировке, является его письменное обращение, поданное не позднее дня, предшествующего дню голосования, либо устное обращение, поданное в соответствующую участковую избирательную комиссию при явке избирателя в день голосования в помещение этой участковой избирательной комиссии.

5. Избиратели, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту жительства в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения), включаются в списки избирателей по месту нахождения общежития (образовательного учреждения).

6. Избиратели, находящиеся в день голосования в больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания, включаются в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего

паспорт гражданина, и открепительного удостоверения для голосования на выборах депутатов Государственной Думы (далее — открепительное удостоверение). Избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы, а также военнослужащие, находящиеся вне места дислокации воинской части и не имевшие возможности получить открепительное удостоверение, могут быть решением участковой избирательной комиссии включены в список избирателей по личному письменному заявлению, поданному в территориальную либо участковую избирательную комиссию не позднее чем за семь дней до дня голосования.

7. Граждане Российской Федерации, признанные вынужденными переселенцами либо обратившиеся в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами миграции, или его территориальные органы с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами, включаются в список избирателей по месту их временного проживания на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также соответствующих документов, выданных указанными органами.

8. Обладающие активным избирательным правом граждане Российской Федерации, находящиеся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках, включаются в список избирателей на основании устного обращения при их явке в помещение участковой избирательной комиссии по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и открепительного удостоверения. Указанные граждане, не имевшие возможности получить открепительное удостоверение, включаются участковой избирательной комиссией в список избирателей на основании устного обращения при их явке в день голосования в помещение участковой избирательной комиссии для голосования.

9. Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после представления списка избирателей для ознакомления избирателей, а также избиратели, по какой-либо иной причине не включенные в список избирателей, дополнительно включаются участковой избирательной комиссией в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а при необходимости и документов, подтверждающих факт нахождения места жительства избирателя на территории данного избирательного участка.

10. Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке.

11. Исключение гражданина из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. При этом в списке избирателей указываются дата исключения гражданина из списка и причина этого исключения. Соответствующая запись заверяется подписью председателя участковой избирательной комиссии, а при выдаче открепительного удостоверения — подписью члена избирательной комиссии, выдавшего это удостоверение.

12. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

1. Все граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования 18 лет, включаются в списки избирателей, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также за исключением случая, предусмотренного п. 4 ст. 16 комментируемого Закона.

2. Пункт 2 ст. 16 комментируемого Закона устанавливает основание для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке. Таким основанием является только факт нахождения его места жительства на территории этого избирательного участка, установленный органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации. В ранее действующем Федеральном законе таким основанием был факт постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории соответствующего избирательного участка, установленный органами регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Таким образом, из текста ст. 16 было исключено упоминание о «преимущественном проживании», которое часто неправильно толковалось правоприменительными органами.

В настоящее время порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации регулируется Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — Закон РФ от 25 июня 1993 г.). Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. местом жительства является жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором

гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации согласно ст. 4 Закона РФ от 25 июня 1993 г. являются: 1) органы внутренних дел — в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной полосе или закрытых административно — территориальных образованиях, в которых имеются органы внутренних дел; 2) местная администрация — в остальных населенных пунктах.

В ст. 5 Закона от 25 июня 1993 г. установлено, что регистрация и снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в больнице, другом подобном учреждении производятся по его прибытии и выбытии администрацией соответствующего учреждения.

Согласно ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в ред. от 23 апреля 1996 г., от 14 февраля 1997 г., от 16 марта 2000 г., от 14 августа 2002 г.)¹.

3. По общему правилу военнослужащие, проживающие вне воинских частей, включаются в списки избирателей по месту жительства на общих основаниях. Исключением из этого правила могут быть: 1) факт нахождения места жительства в пределах расположения воинской части военнослужащих, находящихся в воинской части, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части; 2) приказ командира воинской части о зачислении в штат воинской части

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2939.

граждан, проходящих службу по призыву. При этом факт, указанный в первом случае, устанавливается соответствующей службой воинской части или органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

4. Существенным изменениям подверглись основания для включения в список избирателей гражданина, постоянно проживающего за пределами территории Российской Федерации или находящегося в длительной заграничной командировке. В предыдущем Законе таким основанием являлся факт постоянного или преимущественного проживания за пределами территории Российской Федерации, а также факт пребывания гражданина в длительных заграничных командировках, который устанавливался дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями. Теперь же основанием для включения в списки избирателей является письменное обращение гражданина, поданное не позднее дня, предшествующего дню голосования, либо устное обращение, поданное в соответствующую участковую избирательную комиссию при явке избирателя в день голосования в помещение этой участковой избирательной комиссии.

5. Пункт 5 ст. 16 комментируемого Закона является новым и посвящен порядку включения в списки избирателей студентов, обучающихся по очной форме обучения и зарегистрированных по месту жительства в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения). Такие избиратели включаются в списки по месту нахождения общежития (образовательного учреждения).

6. В п. 6 ст. 16 комментируемого Закона уточнен перечень мест временного пребывания избирателей. В числе этих мест теперь указаны места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Избиратели, находящиеся в день голосования в этих местах, а также в больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания, включаются в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и открепительного удостоверения.

Новеллой является положение о включении в список избирателей, находящихся в местах временного пребывания, работающих на предприятиях с непрерывным циклом работы, а также военнослужащих, находящихся вне места дислокации воинской части и не имевших возможности получить открепительное удостоверение. Данные избиратели решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей

по личному письменному заявлению, поданному не позднее чем за семь дней до дня голосования. Важно отметить, что избиратель может подать заявление как в территориальную, так и в участковую избирательные комиссии. Такое нововведение служит дополнительной гарантией участия указанных категорий избирателей в выборах депутатов Государственной Думы. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что включение в список избирателей является правом, а не обязанностью участковой избирательной комиссии. При этом в ст. 16 не содержится четких критериев (за исключением срока подачи избирателем заявления), по которым участковая комиссия может отказать гражданину включить его в список избирателей.

7. Пункт 7 ст. 16 комментируемого Закона устанавливает порядок участия в выборах депутатов Государственной Думы граждан Российской Федерации, признанных вынужденными переселенцами либо обратившихся в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами миграции, или его территориальные органы с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами. Эти лица включаются в список избирателей по месту их временного проживания на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также соответствующих документов, выданных данными органами.

В условиях усиливающейся вынужденной миграции населения не могут быть лишены права на включение в список избирателей граждане, зарегистрированные в органах регистрационного учета как временно проживающие. Так, в органы прокуратуры Краснодарского края поступали многочисленные обращения от проживающих на территории края турок-месхетинцев об ущемлении их прав на участие в выборах в связи с отказом паспортно-визовых служб решить вопрос об их регистрации и оформлении гражданства Российской Федерации в установленном законом порядке. По требованию прокуратуры края незаконная практика была прекращена¹.

В ранее действующем Федеральном законе указывалось наименование федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами миграции — Федеральная миграционная служба России. Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов испол-

¹ См.: Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 7.

нительной власти» Федеральная миграционная служба Российской Федерации была упразднена с передачей ее функций Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации¹. Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» указанное Министерство также было упразднено². Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» МВД России наряду с функциями, возложенными на него законодательством Российской Федерации, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе (п. 1)³. Этим же Указом Президент Российской Федерации постановил образовать в структуре центрального аппарата МВД России Федеральную миграционную службу МВД России и преобразовать территориальные органы упраздненного Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации в подразделения по делам миграции министерств внутренних дел, управлений, главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации (пп. 2 и 3).

8. Пункт 8 ст. 16 комментируемого Закона регулирует порядок включения в список избирателей граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации, но не имеющих там места постоянного жительства, и не находящихся в длительной заграничной командировке. По сравнению с ранее действующим Законом уточнено, что такие избиратели включаются в список избирателей на основании устного обращения, и это упрощает данную процедуру. Значительной новеллой ст. 16 является то обстоятельство, что граждане Российской Федерации, находящиеся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках, и не имевшие возможности получить открепительное удостоверение включаются участковой комиссией в список избирателей на основании устного обращения при их явке в день голосования в помещение участковой комиссии для голосования. Это нововведение служит дополнительной гарантией обеспечения права участия указанных категорий граждан в выборах депутатов Государственной Думы.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2168.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4071.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 8. Ст. 813.

9. Пункт 9 ст. 16 комментируемого Закона посвящен процедуре включения в список избирателей граждан, поселившихся на территории избирательного участка после предоставления такого списка для ознакомления избирателей, а также граждан, по какой-либо иной причине не включенных в список избирателей. Эти избиратели дополнительно включаются участковой комиссией в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а при необходимости и документов, подтверждающих факт нахождения места жительства избирателя на территории данного избирательного участка. Решение участковой избирательной комиссии о включении или о невключении гражданина в список избирателей может быть обжаловано в соответствии со ст. 17 комментируемого Федерального закона.

10. Для того чтобы исключить неоднократное голосование избирателя, он может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Соответственно избирательная комиссия при составлении и сверке списков избирателей должна принять меры, исключающие включение одного и того же избирателя в аналогичные списки на других участках.

11. Пункт 11 ст. 16 комментируемого Закона посвящен исключению гражданина из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем территориальной комиссии. Законодательно установлены ограничения для такого исключения: 1) основанием для исключения могут быть только официальные документы; 2) либо основанием для исключения является выдача избирателю открепительного удостоверения (см. комментарий к ст. 76). При этом в списке избирателей указываются дата исключения гражданина из списка и причина этого исключения. Соответствующая запись заверяется подписью председателя участковой избирательной комиссии, а в случае выдачи открепительного удостоверения заверяется подписью члена избирательной комиссии, выдавшего это удостоверение.

12. Пункт 12 ст. 16 комментируемого Закона содержит императивную норму о запрете вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей. В п. 2 ст. 81 комментируемого Закона установлено, что подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания голосования. Согласно п. 1 ст. 77 комментируемого Закона голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Данная норма направлена на предотвращение возможности искажения результатов голосования.

Статья 17. Ознакомление избирателей со списками избирателей

1. Список избирателей представляется участковой избирательной комиссией для ознакомления избирателей и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

2. Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления.

3. Решение участковой избирательной комиссии о включении или о невключении гражданина в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (по месту нахождения участковой избирательной комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три дня до дня голосования и в день голосования — немедленно. При положительном для заявителя решении исправление в списке избирателей производится участковой избирательной комиссией немедленно.

4. Каждый гражданин Российской Федерации вправе сообщить в участковую избирательную комиссию об изменении указанных в пункте 8 статьи 15 настоящего Федерального закона сведений об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке.

1. Для того чтобы граждане могли ознакомиться со списком избирателей и в случае необходимости сообщить в избирательную комиссию об их невключении в список избирателей либо о другой ошибке в списке, данные списки должны быть представлены им участковой избирательной комиссией. Законодательно установлен и срок предоставления списков избирателей — не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Необходимо иметь в виду, что избиратель имеет законное право знакомиться не только со списком избирателей. В соответствии с п. 7 ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она

предоставлена. Как отмечается, это право «основывается на конституционном праве каждого получить информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)»¹. Однако, как представляется, указанное право основывается не только на конституционном праве получать информацию. Ведь согласно международным документам право свободно получать и распространять информацию относится к праву свободно выражать свое мнение. Так, данный подход закреплен в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)². Согласно ст. 10 Конвенции каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Поэтому представляется, что основанием для права избирателя на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе является прежде всего обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации).

2. После ознакомления со списком избирателей граждан Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, может заявить в участковую комиссию об указанной ошибке либо неточности в сведениях о нем. При этом в установленные комментируемым пунктом сроки участковая комиссия должна проверить заявление избирателя и представленные документы. По результатам проверки принимается одно из следующих решений: 1) устранить ошибку либо неточность; 2) дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления.

3. Согласно ст. 2 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.) каждый граж-

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 172.

² Данная Конвенция ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

данин, лишенный права голосования или исключенный из списков избирателей, должен иметь право обжаловать такое решение в судебном порядке для быстрого и действенного устранения ошибки, если она совершена. В ст. 17 комментируемого Закона установлено, что по выбору самого гражданина решение участковой избирательной комиссии о его включении или о невключении в список избирателей может быть обжаловано как в вышестоящую избирательную комиссию, так и в суд. Однако такое решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано гражданином не в любой суд, а только по месту нахождения участковой комиссии. Причем как вышестоящая избирательная комиссия, так и суд обязаны рассмотреть такую жалобу либо заявление в установленный ст. 17 срок. Максимальный срок рассмотрения указанной жалобы или заявления — не более трех дней, а за три дня до дня голосования и в день голосования — немедленно. Если же вышестоящая избирательная комиссия или суд примут положительное решение, то участковая избирательная комиссия обязана произвести немедленное исправление в списке избирателей.

Практика проведения выборов депутатов Государственной Думы показывает, что граждане достаточно активно пользуются правом обжалования решений участковых избирательных комиссий о включении или о невключении гражданина в список избирателей. В качестве примера можно привести Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2001 г. по делу № 38-Г00-13. Карабутин Г.А. обратился в суд с жалобой на неправомерные действия окружной избирательной комиссии по Новомосковскому избирательному округу № 175, выразившиеся в отказе реализовать гарантированное Конституцией Российской Федерации право на участие в выборах, указав, что, являясь гражданином Российской Федерации и будучи зарегистрированным в Ташкенте (Узбекистан), он постоянно проживает и работает в Новомосковске Тульской области. Зарегистрироваться по месту жительства он не может в силу объективных причин. Ему было отказано во включении в списки избирателей по мотиву отсутствия у него регистрации в Тульской области, а окружная избирательная комиссия отказалась удовлетворить его жалобу 19 октября 1999 г., восстановить его избирательное право.

В судебном заседании заявитель уточнил свои требования и просил признать действия окружной комиссии, выразившиеся в отказе восстановить его нарушенное конституционное

право принять участие в выборах по Новомосковскому избирательному округу 19 декабря 1999 г., неправомерными, противоречащими Конституции Российской Федерации и отменить решение окружной избирательной комиссии от 19 декабря 1999 г. Тульский областной суд признал доводы Карабутина Г.А. убедительными и удовлетворил его заявление.

В кассационной жалобе председателя окружной избирательной комиссии № 175 в Верховный Суд Российской Федерации ставился вопрос об отмене постановленного судом решения по тем основаниям, что окружная избирательная комиссия действовала на основании закона.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда нашла постановленное по делу решение подлежащим оставлению без изменения, мотивируя решение следующими доводами. В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет и постоянно или преимущественно проживающий на территории соответствующего избирательного округа, имеет право избирать депутата Государственной Думы по одномандатному избирательному округу.

В соответствии с п. 2 ст. 16 названного Федерального закона основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого избирательного участка, установленный органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. В п. 8 ст. 16 этого же Федерального закона установлено, что избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после представления списка избирателей для ознакомления избирателей, а также избиратели, по какой-либо иной причине не включенные в список избирателей, дополнительно включаются участковой избирательной комиссией в список избирателей на основании паспорта или заменяющего его документа, а при необходимости и документов, подтверждающих постоянное или преимущественное про-

живание избирателя на территории данного избирательного участка.

Удовлетворяя заявленное требование, суд проанализировал доказательства, собранные по делу, объяснения сторон, действующее законодательство и пришел к выводу о том, что сам по себе факт регистрации по месту жительства или отсутствие такового не порождает для гражданина прав и обязанностей. В силу ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации.

Суд правильно указал в решении, что окружная избирательная комиссия, проверяя жалобу Карабутина Г.А., должен был принять меры к восстановлению конституционного избирательного права. Ссылка на то, что заявитель мог реализовать свое активное избирательное право, выехав в Узбекистан, по мнению Верховного Суда, не свидетельствует о неправомерности постановленного по делу решения, поскольку суд правильно пришел к выводу о том, что права гражданина Российской Федерации должны быть восстановлены.

На основании изложенного Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации решение судебной коллегии по гражданским делам Тульского областного суда от 10 апреля 2000 г. оставила без изменения, а кассационную жалобу председателя окружной избирательной комиссии — без удовлетворения.

4. Новеллой ст. 17 комментируемого Федерального закона являются положения о праве каждого гражданина Российской Федерации сообщить в участковую комиссию об изменении указанных в п. 8 ст. 15 Федерального закона сведений об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке. К числу таких сведений относятся те сведения, которые вносятся в список избирателей — фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя.

Глава IV

Избирательные комиссии

Статья 18. Система и статус избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы

1. Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляют:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
окружные избирательные комиссии;

территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;

участковые избирательные комиссии.

2. Полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы (далее — избирательные комиссии) устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

3. На выборах депутатов Государственной Думы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является вышестоящей для всех избирательных комиссий.

4. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является вышестоящей для окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории данного субъекта Российской Федерации, а также для соответствующих участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, и для территориальных избирательных комиссий, сформированных в соответствии с пунктом 3 статьи 21 настоящего Федерального закона для руководства деятельностью указанных участковых избирательных комиссий.

5. Окружная избирательная комиссия является вышестоящей для территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, а также для соответствующих участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, и для территориальных избирательных комиссий, сформированных в соответствии с пунктом 3 статьи 21 настоящего Федерального закона для руководства деятельностью указанных участковых избирательных комиссий.

6. Территориальная избирательная комиссия является вышестоящей для участковых избирательных комиссий, действующих на соответствующую-

шей территории. Территориальная избирательная комиссия, сформированная в соответствии с пунктом 2 или 3 статьи 21 настоящего Федерального закона для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных на судах, полярных станциях, за пределами территории Российской Федерации, является вышестоящей для указанных участковых избирательных комиссий.

7. Решения вышестоящей избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий.

8. Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушениях настоящего Федерального закона, иных федеральных законов в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в указанных обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Если в обращении указывается на нарушение закона кандидатом, политической партией, избирательным блоком, то кандидат, политическая партия, избирательный блок или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступлении указанного обращения. Кандидат или его уполномоченный представитель, уполномоченные представители политической партии, избирательного блока вправе дать объяснения по существу обращения. В случае нарушения кандидатом, политической партией, избирательным блоком настоящего Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе вынести этим кандидату, политической партии, избирательному блоку предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом.

9. Избирательные комиссии вправе, в том числе в связи с обращениями, указанными в пункте 8 настоящей статьи, обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений настоящего Федерального закона, иных федеральных законов в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, в правоохранительные органы, которые обязаны принять установленные законом меры по пресечению этих нарушений и проинформировать о результатах обратившуюся избирательную комиссию в пятидневный срок, при получении представления за пять и менее дней до дня голосования — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

10. Избирательные комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе

избирательной кампании, о кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, выдвинувших списки кандидатов.

11. Решение избирательной комиссии, противоречащее федеральным законам либо принятое с превышением пределов установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией или судом. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение избирательной комиссией, решение которой было отменено.

12. Государственные органы, государственные организации и учреждения, их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законодательством Российской Федерации, обеспечивать охрану этих помещений и указанной документации, а также предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

13. Организации, имеющие государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование, помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законодательством Российской Федерации, и обеспечивать охрану этих помещений и указанной документации.

14. Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования избирателей в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, а также бесплатную печатную площадь для опубликования решений и актов избирательных комиссий, размещения иной печатной информации. При этом расходы указанных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и редакций периодических печатных изданий осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

15. Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее — организации телерадиовещания), редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий

в пятидневный срок, а на обращения, поступившие за пять и менее дней до дня голосования и в день голосования, — немедленно. Указанные сведения и материалы предоставляются избирательным комиссиям бесплатно.

1. Согласно п. 21 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия — это коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. В п. 1 ст. 18 комментируемого Федерального закона закреплена система избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы (далее — избирательные комиссии). Федеральный закон устанавливает исчерпывающий перечень таких избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии, а также участковые избирательные комиссии. Именно на данные избирательные комиссии возложена подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы.

2. В п. 2 ст. 18 комментируемого Федерального закона содержится отсылочная норма, согласно которой полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», комментируемым Федеральным законом, а также иными федеральными законами.

Основные полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии установлены в ст. 21 и 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 24 и 26 комментируемого Федерального закона.

Основные полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации установлены в ст. 23 и 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 24 и 27 комментируемого Федерального закона.

Основные полномочия и порядок деятельности окружных избирательных комиссий установлены в ст. 25 и 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 24 и 28 комментируемого Федерального закона.

Основные полномочия и порядок деятельности территориальных (районных, городских и других) избирательных комиссий установлены в ст. 26 и 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 24 и 29 комментируемого Федерального закона.

Основные полномочия и порядок деятельности участковых избирательных комиссий установлены в ст. 27—28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 24 и 30 комментируемого Федерального закона.

3. По сравнению с ранее действующим Федеральным законом в комментируемой статье впервые устанавливается, какие избирательные комиссии по выборам депутатов Государственной Думы являются вышестоящими. В пп. 22 и 23 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» даются определения вышестоящей и нижестоящей избирательных комиссий. Вышестоящая избирательная комиссия — это определенная в качестве таковой законом избирательная комиссия, организующая и обеспечивающая подготовку и проведение выборов, по отношению к иным избирательным комиссиям, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение этих же выборов. Соответственно нижестоящая избирательная комиссия — это определенная в качестве таковой законом избирательная комиссия, организующая и обеспечивающая подготовку и проведение выборов, по отношению к иным избирательным комиссиям, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение этих же выборов. В п. 3 ст. 18 комментируемого Закона закреплено, что на выборах депутатов Государственной Думы Центральная избирательная комиссия является вышестоящей для всех избирательных комиссий. Соответственно Центральная избирательная комиссия — вышестоящая для всех указанных в п. 1 ст. 18 комиссий, а именно — избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. Следует иметь в виду, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяя в ст. 20 систему избирательных комиссий в Российской Федерации, не предусматривает жестко централизованной

системы комиссий для проведения выборов всех уровней. Поэтому избирательные комиссии являются соподчиненными только при проведении выборов в федеральные органы власти (депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации). Соответственно в комментируемом Федеральном законе установлено, что Центральная избирательная комиссия — вышестоящая комиссия для иных избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы.

4. Пункты 4—6 ст. 18 комментируемого Закона также новые. Как и в предыдущем пункте, в них указывается, какие из избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы являются вышестоящими для иных избирательных комиссий.

5. Из рассмотренного выше законодательного закрепления системы избирательных комиссий и их соподчиненности при выборах депутатов Государственной Думы логично вытекает необходимость обязательности исполнения нижестоящими избирательными комиссиями решений комиссий вышестоящих. При этом в п. 7 ст. 18 справедливо сделана оговорка, в которой речь идет о решениях вышестоящей комиссии, принятых только в пределах ее компетенции. Правда, ни комментируемый Федеральный закон, ни другие федеральные законы «избирательного блока» не дают дефиниции понятия «компетенция избирательной комиссии». Более того, в этих федеральных законах чаще применяется иной термин — «полномочия избирательной комиссии». При определении пределов компетенции вышестоящей избирательной комиссии ориентироваться прежде всего необходимо на законодательно закрепленные полномочия такой избирательной комиссии.

6. В пределах своей компетенции избирательные комиссии обязаны рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушениях комментируемого Федерального закона и иных федеральных законов. Важно отметить, что должны рассматриваться обращения о нарушениях не всего массива федерального законодательства, а только части законодательства, регулирующей подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы. После проверки этих обращений комиссии обязаны дать лицам, направившим обращения, ответы в письменной форме. По общему правилу, такие ответы должны быть предоставлены в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Исключением из такого

правила может быть только необходимость дополнительной проверки фактов, содержащихся в обращениях. В этом случае решения по таким обращениям принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Вопросы, связанные с обращениями о нарушении федерального законодательства в части, регулирующей подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, неоднократно рассматривались в судах. В качестве примера можно привести Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июня 2000 г. по делу № 31-Г00-7.

Как следует из материалов дела, 10 декабря 1999 г. Имендаев А.В. обратился в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с заявлением, в котором просил освободить от должности прокурора Чувашской Республики, председателя Верховного Суда Чувашской Республики, председателя Ленинского районного суда г. Чебоксары, председателя Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики, также просил отложить выборы депутатов Государственной Думы третьего созыва в Чувашской Республике в связи с нарушениями норм избирательного законодательства.

16 декабря 1999 г. это заявление из Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было направлено в Центральную избирательную комиссию Чувашской Республики с просьбой обсудить его и о результатах сообщить заявителю. 19 декабря 1999 г. Центральная избирательная комиссия Чувашской Республики вынесла постановление о признании не подтвердившимися сведений о нарушении норм избирательного законодательства указанными в заявлении Имендаева А.В. должностными лицами, об отказе в удовлетворении его заявления.

Имендаев А.В. обжаловал действия Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики в Верховный Суд Чувашской Республики, ссылаясь на то, что его заявление не было своевременно рассмотрено комиссией, чем нарушены его избирательные права. Решением Верховного Суда Чувашской Республики от 4 мая 2000 г. в удовлетворении жалобы было отказано.

В кассационной жалобе Имендаева А.В. в Верховный Суд Российской Федерации был поставлен вопрос об отмене определения суда в связи с нарушением норм процессуального и материального закона.

Судом было установлено, что вышеуказанное заявление Имендаева А.В. поступило в Центральную избирательную ко-

миссию Чувашской Республики из Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 18 декабря 1999 г., накануне дня голосования по выборам депутатов Государственной Думы. В этот же день комиссией были приняты меры по уведомлению заявителя о времени и месте рассмотрения его заявления. В связи с тем, что Имендаев А.В. в день поступления его заявления в комиссию находился в Москве, заседание было назначено на 19 декабря 1999 г. Заявитель лично присутствовал на заседании этой комиссии, где ему было сообщено о принятом решении по его заявлению. При таких обстоятельствах суд правомерно признал, что избирательной комиссией не нарушены установленные законом сроки рассмотрения жалобы Имендаева А.В., и обоснованно отказал в удовлетворении его жалобы.

Исходя из изложенного, суд пришел к выводу, что оснований для отмены решения не имеется. Поэтому решение Верховного Суда Чувашской Республики от 4 мая 2000 г. было оставлено без изменения, а кассационная жалоба Имендаева А.В. без удовлетворения.

Новеллой п. 8 ст. 18 комментируемого Федерального закона является особая процедура рассмотрения обращений, в которых указывается на нарушение закона кандидатом, политической партией, избирательным блоком. В этом случае кандидат, политическая партия, избирательный блок или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступлении такого обращения. Соответственно кандидат или его уполномоченный представитель, уполномоченные представители политической партии, избирательного блока наделены правом давать объяснения по существу обращения.

Предоставление указанным лицам возможности дать избирательным комиссиям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований нарушений федеральных законов, является определенной правовой гарантией от возможных злоупотреблений в рамках избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы. Особенно актуально это может быть в случае выдвижения в обращении необоснованных обвинений в нарушении законов с использованием так называемых «грязных избирательных технологий». На всех этапах избирательной кампании кандидат или его уполномоченный представитель, уполномоченные представители политической партии, избирательного блока должны иметь реальное право давать пояснения по обстоятельствам,

фигурирующим в обращениях, защищать свои интересы. Избирательные комиссии всех уровней, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление данных лиц о времени рассмотрения обращений, в которых указывается на нарушения федеральных законов, причем в п. 8 ст. 18 комментируемого Закона установлена обязанность избирательной комиссии незамедлительно сообщать о поступлении соответствующего обращения.

Поэтому кандидаты должны помнить о законодательно закрепленном праве давать объяснения по существу обращения и не пренебрегать этим правом. Следует заметить, что хотя и в интересах самого кандидата или его уполномоченного представителя, уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока давать свои объяснения, они вправе и не делать этого. Но в свою очередь это не должно приводить к затягиванию установленных в п. 8 ст. 18 комментируемого Закона сроков рассмотрения обращений.

В случае же подтвердившегося нарушения кандидатом, политической партией, избирательным блоком комментируемого Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе вынести этим кандидату, политической партии, избирательному блоку предупреждение. Такое предупреждение доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом. Следует отметить, что в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривается такое право избирательных комиссий.

В п. 8 ст. 18 комментируемого Закона обращает на себя внимание путаница с собственно предметом обращения, т.е. неясно о нарушениях каких именно законов идет речь. Так, в первом предложении п. 8 говорится о нарушениях комментируемого Федерального закона, иных федеральных законов, в третьем предложении — о нарушении просто закона (хотя речь следует вести только о нарушениях федерального закона, а не всех законов, включая законы субъектов Российской Федерации), а в последнем предложении говорится только о нарушениях комментируемого Федерального закона. Представляется, что это является итогом механического воспроизведения в ст. 18 комментируемого Закона нормы п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Избирательные комиссии наделены правом обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений федерального законодательства в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, в правоохранительные органы. Делать это они вправе в том числе в связи с обращениями, указанными в п. 8 ст. 18 комментируемого Закона. Соответственно правоохранительные органы обязаны принять установленные законом меры по пресечению указанных нарушений. Новеллой п. 9 ст. 18 является установление на уровне закона обязанности правоохранительных органов информировать о таких результатах в соответствующую избирательную комиссию. Общие сроки максимально составляют пять дней, при получении представления за пять и менее дней до дня голосования — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Исключением из этого может быть только необходимость дополнительной проверки фактов, содержащихся в представлениях. В этом случае решения по представлениям принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Необходимо также иметь в виду, что в случае обнаружения признаков нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, влекущего за собой уголовную или административную ответственность, избирательная комиссия направляет в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц (например, п. 11 ст. 47 комментируемого Федерального закона). Кроме того, следует учитывать, что в случаях указанных в ч. 5 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями.

Следует отметить несоответствие п. 9 ст. 18 комментируемого Закона п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором адресатом представлений указаны как правоохранительные органы, так и органы исполнительной власти. А в п. 9 ст. 18 комментируемого Федерального закона адресатами являются исключительно правоохранительные органы.

8. Обязанностью избирательных комиссий является информирование избирателей по широкому кругу вопросов, связан-

ных с проведением выборов депутатов Государственной Думы. Причем в отличие от ранее действующего Федерального Закона, ст. 18 комментируемого Закона предусматривает информирование не только о кандидатах, но также и о политических партиях, об избирательных блоках, выдвинувших списки кандидатов. Согласно п. 1 ст. 54 комментируемого Федерального закона информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, а также организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица в соответствии с комментируемым Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, выдвинувших списки кандидатов. Именно на избирательные комиссии законодательно возложены основные обязанности по информированию избирателей. Об этом прямо говорится в соответствующих статьях комментируемого Федерального закона (например, п. 2 ст. 33, п. 3 ст. 34, п. 17 ст. 41, пп. 14 и 15 ст. 47 и др.).

9. Пункт 11 ст. 18 комментируемого Закона закрепляет обязательность отмены решения избирательной комиссии, противоречащего федеральным законам либо принятого с превышением пределов установленной компетенции. Такое решение может быть отменено вышестоящей избирательной комиссией либо судом. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе как принять решение по существу вопроса, так и направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение избирательной комиссией, решение которой было отменено, что является новеллой п. 11.

10. В пп. 12 и 13 комментируемой статьи закрепляется обязанность государственных органов, организаций и учреждений, их должностных лиц, а также организаций, имеющих государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, органов местного самоуправления, их должностных лиц оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий. Так, данные органы и организации обязаны предоставлять необходимые помещения, обеспечивать охрану этих помещений и указанной документации, а также предос-

тавлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Субъекты, указанные в п. 12 ст. 18, делать это обязаны на безвозмездной основе. При этом комментируемый Федеральный закон не делает никаких различий между федеральными и региональными государственными органами, организациями и учреждениями. Как представляется, финансирование мероприятий по выборам депутатов Государственной Думы должно производиться исключительно за счет средств федерального бюджета. В соответствии со ст. 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации также из федерального бюджета финансируется проведение выборов и референдумов Российской Федерации¹. Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»² (в ред. Федерального закона от 07.05.2002 г. № 51-ФЗ) в ведомственной классификации расходов федерального бюджета называет Центральную избирательную комиссию Российской Федерации главным распорядителем средств федерального бюджета по выборам в Федеральное Собрание Российской Федерации.

В связи с этим более верным было бы указать в ст. 18 комментируемого Федерального закона, что финансирование расходов, связанных с реализацией государственными органами, организациями и учреждениями субъектов Российской Федерации указанных мероприятий, должно осуществляться за счет бюджетов субъектов Федерации в пределах средств, передаваемых им в установленном порядке из федерального бюджета.

11. Статьей 18 комментируемого Закона также закрепляется обязанность государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, а также редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь для освещения ряда вопросов при выборах депутатов Государственной Думы. При этом п. 14 ст. 18 содержит отсылочную норму, согласно которой расходы указанных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и редакций периодических печатных изданий осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с п. 10 ст. 50 данного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4030.

Федерального закона расходы государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий, связанные с предоставлением бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, относятся на результаты деятельности этих организаций и редакций.

12. Обязанностью всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций всех форм собственности, редакций периодических печатных изданий, а также их должностных лиц является и бесплатное предоставление избирательным комиссиям необходимых сведений и материалов, дача ответов на обращения избирательных комиссий в пятидневный срок, а на обращения, поступившие за пять и менее дней до дня голосования и в день голосования, — немедленно.

Статья 19. Порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации формируются в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

1. Порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации установлен в ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с п. 4 данной статьи Центральная избирательная комиссия состоит из 15 членов. Пять членов назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами Государственной Думы. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе может быть назначено не более одного представителя. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Феде-

рации). Остальные пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.

Более детально порядок назначения членов Центральной избирательной комиссии палатами Федерального Собрания Российской Федерации урегулирован актами самих палат. Так, в соответствии с Регламентом Государственной Думы (ст. 183—185) назначение производится на сессии Государственной Думы, ближайшей к дню истечения срока полномочий членов Центральной избирательной комиссии. Члены Центральной избирательной комиссии назначаются на срок полномочий Центральной избирательной комиссии, определяемый Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Обсуждение кандидатур, предложенных на должности членов Центральной избирательной комиссии, проводится на очередном заседании Государственной Думы. При обсуждении кандидатур депутаты вправе высказать свое мнение по ним. При этом преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений и комитетов Государственной Думы. В случае необходимости кандидаты могут ответить на вопросы депутатов Государственной Думы. Обсуждение вопросов не должно превышать 30 минут.

Голосование проводится по каждой кандидатуре отдельно, в порядке, предусмотренном гл. 20 Регламента Государственной Думы. В случае, если депутатами Государственной Думы, депутатскими объединениями предложено более пяти кандидатур, проводится рейтинговое голосование. Назначенными на должности членов Центральной избирательной комиссии считаются первые пять кандидатов, которые набрали наибольшее и достаточное большинство от общего числа депутатов Государственной Думы число голосов. По принятому Государственной Думой решению оформляется постановление.

Более подробным образом процедура назначения «своей» пятерки членов Центральной избирательной комиссии урегулирована в Совете Федерации. Этому посвящена не только гл. 27 Регламента Совета Федерации, но и специальное постановление Совета Федерации от 18 февраля 1999 г. № 52-СФ «О порядке формирования Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации списков кандидатур для назначения на должность членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (в ред. Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26.02.2003 г. № 38-СФ).

Кандидатуры для назначения на должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предлагают Совету Федерации законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые направляют в Совет Федерации соответствующие решения.

Вопрос о назначении на должность членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации включается Председателем Совета Федерации в проект повестки дня заседания палаты.

По кандидатурам, предложенным для назначения на должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике формирует пять списков кандидатур, предложенных законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по следующим группам субъектов Российской Федерации: группа № 1 (Северо-Запад), группа № 2 (Центр), группа № 3 (Юг), группа № 4 (Урал и Западная Сибирь) и группа № 5 (Восточная Сибирь и Дальний Восток). Фамилии кандидатов в указанных группах располагаются в алфавитном порядке, в порядке, устанавливаемом постановлением Совета Федерации.

Председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике доводит до сведения палаты заключения комитета по предложенным кандидатурам. По решению Совета Федерации может быть проведено обсуждение предложенных кандидатур. По кандидатурам, предложенным для назначения на должности членов Центральной избирательной комиссии, проводится тайное голосование. Голосование может проводиться в один или в два этапа.

Голосование проводится в один этап, если в каждом из списков кандидатур, сформированных по группам субъектов Российской Федерации, представлено не более одной кандидатуры. Голосование проводится по каждой кандидатуре отдельно, в порядке, предусмотренном Регламентом Совета Федерации. Если хотя бы в одном из списков кандидатур, сформированных по группам субъектов Российской Федерации, представлено более одной кандидатуры для назначения на должности членов Центральной избирательной комиссии, голосование проводится в два этапа.

На первом этапе проводится тайное голосование по установлению очередности включения кандидатур из списков,

сформированных по группам субъектов Российской Федерации, в списки (бюллетени) для тайного голосования по назначению на должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. По результатам голосования на первом этапе кандидатуры в списках, сформированных по группам субъектов Российской Федерации, располагаются в порядке убывания числа голосов, поданных за каждую из кандидатур.

Голосование на втором этапе проводится в один тур или в несколько туров и считается законченным, когда назначены все пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и проведено голосование по всем предложенным кандидатурам. В списки (бюллетени) для тайного голосования в каждом из последующих туров вносятся кандидатуры от каждой из групп субъектов Российской Федерации, по которым член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не был назначен. Количество кандидатур, включенных в списки (бюллетени) для тайного голосования в каждом из туров, не может превышать число вакантных мест. Голосование по каждой кандидатуре, включенной в список (бюллетень) для тайного голосования, проводится отдельно.

В каждом последующем туре в список (бюллетень) для тайного голосования не может быть внесена кандидатура, по которой проводилось голосование в предыдущем туре. В каждом последующем туре голосование по кандидатурам из списков, сформированных по группам субъектов Российской Федерации, проводится последовательно в порядке убывания числа голосов, поданных за каждую из кандидатур на первом этапе. Если по результатам всех проведенных голосований один член или несколько членов Центральной избирательной комиссии не назначены, процедура назначения повторяется начиная с предложения кандидатур.

Назначенным на должность члена Центральной избирательной комиссии считается лицо, получившее при голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Назначение на должность члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации оформляется Постановлением Совета Федерации.

Законодательно установлено единственное квалификационное требование к кандидатам в члены Центральной избирательной комиссии. Все члены Центральной избирательной комиссии должны иметь высшее юридическое образование или

ученую степень в области права. Согласно п. 3 ст. 27 Закона Российской Федерации «Об образовании»¹ ученая степень присваивается гражданам, завершившим послевузовское профессиональное образование, защитившим квалификационную работу (диссертацию, по совокупности научных работ). Таким образом, члены Центральной избирательной комиссии должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень кандидата юридических наук либо доктора юридических наук.

Законодательно установлен и срок полномочий Центральной избирательной комиссии, составляющий четыре года. Если срок полномочий Центральной избирательной комиссии истекает в период избирательной кампании, в период со дня назначения референдума Российской Федерации и до окончания кампании референдума, которые организует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов Государственной Думы в одномандатных избирательных округах.

2. Общие условия формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации определены в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следует иметь в виду, что эти общие условия распространяются также и на избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные и участковые комиссии.

Более детально порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации установлен в ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральное законодательство определяет общие положения о формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, а более детально порядок формирования таких комиссий регламентируется законодательством соответствующих субъектов Федерации. В ряде случаев в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прямо говорится, какие вопросы должны быть

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

урегулированы в законодательстве субъектов Российской Федерации. Например, в данном Федеральном законе установлено, что число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 и более 14. Законом субъекта Российской Федерации также должны быть установлены сроки формирования комиссий и сроки приема предложений по составу избирательных комиссий. При этом для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации период, в который органы, формирующие такие комиссии, принимают предложения, должен составлять не менее одного месяца.

В ряде субъектов Российской Федерации дальнейшая регламентация положений федерального законодательства о порядке формирования и организации деятельности избирательных комиссий происходит в кодифицированных законах о выборах и референдумах (избирательные кодексы и т.п.). Нередко в субъектах Российской Федерации принимаются отдельные законы, регулирующие порядок формирования и организации деятельности избирательных комиссий этих субъектов Федерации. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе принят Закон «Об Избирательной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа».

Как и в случае с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации срок полномочий избирательной комиссии субъекта Федерации также составляет четыре года. Если срок полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа госу-

дарственной власти субъекта Российской Федерации)¹. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии.

Половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти).

При этом как законодательный (представительный) орган государственной власти, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) обязаны назначить не менее половины от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии субъекта Федерации на основе поступивших предложений:

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания;
- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В случае, если такая должность не установлена в субъекте Российской Федерации, то соответствующие полномочия осуществляются руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (подп. «а» п. 2 ст. 5 данного Федерального закона).

Как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии.

В избирательную комиссию субъекта Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока. Политическая партия, избирательное объединение, иное общественное объединение, избирательный блок не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав комиссии субъекта Федерации. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Орган, назначающий в состав избирательной комиссии субъекта Федерации гражданина России, обязан получить его письменное согласие на вхождение в состав этой комиссии.

Если законодательный (представительный) орган, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, состав или часть состава избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается Центральная избирательная комиссия с соблюдением требований, установленных федеральными законами.

Практика показывает, что в отдельных субъектах Российской Федерации нарушается порядок формирования избирательных комиссий таких субъектов Федерации. К числу наиболее распространенных нарушений законов при формировании избирательных комиссий относится несоблюдение установленных законом пропорций участия в ее работе государственных служащих, а также игнорирование требований закона об обязательном включении в состав избирательных комиссий представителей избирательных объединений, блоков, в чем им необоснованно отказывают иногда по сугубо политическим пристрастиям. В частности, в период выборов депутатов в Государственную Думу в 1999 г. при формировании центральной

избирательной комиссии Республики Марий Эл были нарушены законные требования ЛДПР и объединения «Яблоко» о включении их представителей в состав избирательной комиссии. После вмешательства прокуратуры нарушения закона были устранены. Такие же ситуации возникали в Саратовской, Амурской областях¹.

3. Следует отметить, что как Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, так и избирательная комиссия субъекта Федерации могут быть расформированы судом в соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Центральная избирательная комиссия может быть расформирована Верховным Судом Российской Федерации, а избирательная комиссия субъекта Российской Федерации — соответственно верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области или автономного округа.

С заявлением в суд о расформировании Центральной избирательной комиссии вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. С заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа власти данного субъекта Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, а также Центральная избирательная комиссия.

В случае принятия судом решения о расформировании Центральной избирательной комиссии эта комиссия формируется в указанном выше порядке. В случае принятия судом решения о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в период избирательной кампании, кампании референдума Центральная избирательная комиссия формирует временную избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в новом составе. По окончании периода

¹ См.: Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 7.

избирательной кампании, кампании референдума избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формируется органами государственной власти субъекта Российской Федерации в указанном выше порядке.

Кандидатам в депутаты Государственной Думы необходимо учитывать, что расформирование Центральной избирательной комиссии или избирательной комиссии субъекта Федерации не влечет за собой прекращение полномочий членов этих комиссий с правом совещательного голоса.

Статья 20. Порядок формирования окружной избирательной комиссии

1. Окружная избирательная комиссия формируется в каждом одномандатном избирательном округе.

2. Окружная избирательная комиссия формируется не позднее чем за 80 дней до дня голосования в количестве 8—14 членов с правом решающего голоса избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен соответствующий избирательный округ, с соблюдением общих условий формирования избирательных комиссий, а также порядка формирования окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом избирательная комиссия субъекта Российской Федерации устанавливает срок приема предложений по составу окружной избирательной комиссии. Указанный срок не может составлять менее десяти дней. Решение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, устанавливающее указанный срок, подлежит опубликованию.

3. Если избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не назначила состав либо часть состава окружной избирательной комиссии в срок, установленный пунктом 2 настоящей статьи, формирование окружной избирательной комиссии либо назначение части ее состава производится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным законом.

4. Если в субъекте Российской Федерации образован только один одномандатный избирательный округ, окружная избирательная комиссия по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации может не формироваться. В этом случае Центральная избирательная комиссия Российской Федерации возлагает полномочия окружной избирательной комиссии на избирательную комиссию данного субъекта Российской Федерации.

1. Статья 20 комментируемого Закона определяет порядок формирования окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы. При этом в п. 1 закреплено императивное требование о формировании окружной комис-

сии в каждом одномандатном избирательном округе. Согласно п. 1 ст. 12 комментируемого Федерального закона для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов на основании представленных в Центральную избирательную комиссию исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации данных о числе избирателей, зарегистрированных в соответствии с требованиями ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на территориях субъектов Российской Федерации. Об образовании одномандатных округов см. также комментарий к пп. 2—4 ст. 12.

2. В ранее действующем Федеральном законе определялись временные рамки формирования окружной избирательной комиссии. Такая комиссия должна была быть сформирована не ранее чем через пять дней со дня официального опубликования схемы одномандатных избирательных округов и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Комментируемый Федеральный закон не устанавливает срока начала формирования окружных комиссий, но изменен предельный срок окончания формирования — не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Ограничения по пределам численного состава членов окружных комиссий с правом решающего голоса остались неизменными и составляют 8—14 человек.

Общие условия формирования окружных избирательных комиссий определены в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более подробно порядок формирования окружных избирательных комиссий установлен в ст. 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следует также отметить, что Постановлением Центральной избирательной комиссии от 12 июля 2002 г. № 156/1373-3 были утверждены Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий¹.

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 6.

Порядок формирования окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы подвергся кардинальным изменениям. По ранее действующему порядку половина членов окружной избирательной комиссии назначалась законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, а вторая половина — исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В настоящее время формирование окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений, политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, окружной избирательной комиссии предыдущего состава.

При этом избирательная комиссия субъекта Российской Федерации обязана назначить не менее половины от общего числа членов окружной избирательной комиссии на основе поступивших предложений:

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания;
- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Орган, назначающий в состав окружной избирательной комиссии гражданина Российской Федерации, обязан получить его письменное согласие на вхождение в состав этой комиссии.

При формировании окружной комиссии избирательная комиссия субъекта Российской Федерации устанавливает срок приема предложений по ее составу (не менее десяти дней). При этом решение избирательной комиссии субъекта Федерации, устанавливающее такой срок, подлежит опубликованию.

3. Новеллой ст. 20 комментируемого Закона является алгоритм действий в случаях, если избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не назначила состав либо часть состава

окружной избирательной комиссии не позднее чем за 80 дней до дня голосования. В таких случаях формирование окружной избирательной комиссии либо назначение части ее состава производится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с соблюдением требований, установленных комментируемым Федеральным законом.

4. В п. 1 ст. 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прямо предусматривается, что полномочия окружных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии. Применительно к комментируемому Федеральному закону это может быть сделано только в случае, если в субъекте Российской Федерации образован только один одномандатный избирательный округ, т.е. если территория избирательного округа совпадает с территорией субъекта Российской Федерации. В этом случае окружная избирательная комиссия по решению Центральной избирательной комиссии может не формироваться, и Центральная избирательная комиссия возлагает ее полномочия на избирательную комиссию данного субъекта Российской Федерации.

Статья 21. Порядок формирования территориальных избирательных комиссий

1. Полномочия территориальных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы осуществляют территориальные избирательные комиссии, сформированные в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо избирательные комиссии муниципальных образований, на которые возложены полномочия территориальных избирательных комиссий. Если на соответствующей территории отсутствует такая территориальная избирательная комиссия, то она формируется в соответствии с указанным Федеральным законом не позднее чем через 35 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом избирательная комиссия субъекта Российской Федерации устанавливает срок приема предложений по составу территориальной избирательной комиссии, который не может быть менее одного месяца. Решение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, устанавливающее указанный срок, подлежит опубликованию.

2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы на судах и полярных станциях.

3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы за пределами территории Российской Федерации.

4. Территориальные избирательные комиссии, указанные в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, формируются с соблюдением общих условий формирования избирательных комиссий, а также порядка формирования территориальных избирательных комиссий, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

1. В комментируемом Федеральном законе порядок формирования территориальных (районных, городских и других) комиссий по выборам депутатов Государственной Думы подвергся кардинальным изменениям. По ранее действующему порядку обязательным было формирование этих комиссий не ранее чем за 70 и не позднее чем за 60 дней до дня голосования. В п. 1 ст. 21 комментируемого Закона предусматриваются два варианта осуществления полномочий территориальных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы: 1) эти полномочия осуществляют территориальные избирательные комиссии, сформированные в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; 2) эти полномочия осуществляют избирательные комиссии муниципальных образований, на которые возложены полномочия территориальных избирательных комиссий. Рассмотрим данные варианты подробнее.

1) Общие условия формирования территориальных избирательных комиссий определены в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более детально порядок формирования территориальных избирательных комиссий установлен в ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следует также отметить, что Постановлением Центральной избирательной комиссии от 12 июля 2002 г. № 156/1373-3 были утверждены Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий.

По ранее действующему порядку территориальная избирательная комиссия формировалась представительным органом (представительными органами) местного самоуправления. В настоящее время формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Формирование территориальной комиссии осуществляется на основе предложений, политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления, а также предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

При этом избирательная комиссия субъекта Российской Федерации обязана назначить не менее половины от общего числа членов территориальной комиссии на основе поступивших предложений:

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе;
- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

2) Избирательная комиссия муниципального образования — это избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления.

Общие условия формирования избирательных комиссий муниципальных образований определены в ст. 22 Федерального

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более детально порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований установлен в ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, в которой участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления.

Число членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом местного самоуправления. Такое формирование осуществляется на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе соответствующего субъекта Федерации, общественных объединений, избирательных объединений (блоков), выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Федерации.

При этом представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее половины от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов соответственно в Государственной Думе или в законодательном органе

субъекта Федерации, а также избирательных объединений (блоков), выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации.

Орган, назначающий в состав территориальной комиссии либо избирательной комиссии муниципального образования гражданина Российской Федерации, обязан получить письменное согласие данного гражданина на вхождение в состав соответствующей комиссии.

2. В п. 1 ст. 21 предусмотрен и вариант, когда на соответствующей территории отсутствует территориальная комиссия либо избирательная комиссия муниципального образования, на которую возложены полномочия территориальной комиссии. В этом случае территориальная комиссия формируется в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не позднее чем через 35 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом избирательная комиссия субъекта Российской Федерации устанавливает срок приема предложений по составу территориальной избирательной комиссии (не менее одного месяца). Решение избирательной комиссии субъекта Федерации, устанавливающее такой срок, подлежит опубликованию.

Следует отметить, что ранее действующий порядок формирования территориальных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы в случае, когда на соответствующей территории отсутствует территориальная комиссия, рассматривался в судах различных уровней. В качестве примера можно привести определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 1999 г. по делу № 92-Г99-9. Конвиз С.С. обратился в суд с жалобой о признании недействительным постановления Центральной избирательной комиссии Республики Тыва от 12 октября 1999 г. «О назначении членов Кызылской городской избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» и возложении обязанности на Центральную избирательную комиссию

Республики Тыва немедленно утвердить состав Кызылской территориальной избирательной комиссии в соответствии с предложениями администрации г. Кызыла, изложенными в постановлении от 8 сентября 1999 г., указывая, что названное постановление является заведомо незаконным и необоснованным. Верховный суд Республики Тыва, рассмотрев данное дело в качестве суда первой инстанции, решением от 25 октября 1999 г. отказал заявителю в удовлетворении жалобы о признании недействительным вышеназванного постановления Центральной избирательной комиссии Республики Тыва.

В кассационной жалобе, поданной Конвизом С.С. в Верховный Суд Российской Федерации, был поставлен вопрос об отмене решения по тем основаниям, что суд неправильно определил юридически значимые обстоятельства, неправильно применил нормы материального права и постановил незаконное решение. В своем определении Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отметила, что поскольку выборный орган местного самоуправления в г. Кызыле отсутствует, суд обоснованно пришел к выводу, что состав Кызылской городской территориальной избирательной комиссии мог быть назначен Центральной избирательной комиссией Республики Тыва.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отметила, что из постановления Центральной избирательной комиссии Республики Тыва от 12 октября 1999 г. видно, что из девяти членов Кызылской городской территориальной избирательной комиссии трое являются представителями избирательных объединений, имеющих фракции в Государственной Думе, что составляет 1/3 состава избирательной комиссии. Дав оценку этим обстоятельствам, суд пришел к правильному выводу, что требование Федерального закона, обязывающего назначить в состав территориальной избирательной комиссии не менее 1/3 представителей избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, соблюдено.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации также отметила, что доводы заявителя, согласно которым при выдвижении кандидатов в состав территориальной избирательной комиссии от избирателей по месту работы были нарушены требования закона, а именно четыре члена комиссии выдвинуты трудовыми коллективами, в которых могут работать лица, не являющиеся в силу закона избирателями, судом проверены и по мотивам, изложенным, признаны необосно-

ванными. Суд установил, что выдвижение кандидатов в члены территориальной избирательной комиссии осуществлялось на собрании избирателей, работающих в этих трудовых коллективах. Не доверять этим документам у суда оснований не имелось.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации решение Верховного суда Республики Тыва от 25 октября 1999 г. оставила без изменения, а кассационную жалобу Конвиза С.С. без удовлетворения.

3. Статья 21 комментируемого Закона закрепляет право избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы на судах и полярных станциях или которые образованы за пределами территории Российской Федерации. Такие территориальные избирательные комиссии формируются с соблюдением рассмотренных в предыдущем пункте общих условий формирования избирательных комиссий, а также порядка формирования территориальных избирательных комиссий. Следует иметь в виду, что полномочия таких территориальных избирательных комиссий являются несколько ограниченными (см. комментарий к п. 2 ст. 29).

Статья 22. Порядок формирования участковых избирательных комиссий

1. Участковая избирательная комиссия формируется не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 28 дней до дня голосования вышестоящей территориальной избирательной комиссией с соблюдением общих условий формирования избирательных комиссий, а также порядка формирования участковых избирательных комиссий, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в следующем количестве в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка:

до 1000 избирателей — 3—7 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса;

от 1001 до 2000 избирателей — 5—11 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса;

более 2000 избирателей — 5—15 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

2. В случае совмещения с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, дня голосования на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме максимальное количество членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, указанное в пункте 1 настоящей статьи, может быть увеличено, но не более чем на четыре члена комиссии. При этом дополнительная оплата труда (вознаграждение) данных членов избирательной комиссии, а также выплата им компенсации за период, в течение которого они были освобождены от основной работы, производится за счет средств соответствующего бюджета.

3. Территориальная избирательная комиссия устанавливает срок приема предложений по составу участковой избирательной комиссии. Указанный срок не может составлять менее 15 дней. Решение территориальной избирательной комиссии, устанавливающее указанный срок, подлежит опубликованию.

4. На избирательном участке, образованном на судне, находящемся в плавании, на полярной станции или на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, в труднодоступной или отдаленной местности, состав участковой избирательной комиссии назначается в срок, установленный пунктом 1 настоящей статьи, а в исключительных случаях — не позднее чем за три дня до дня голосования.

5. На избирательном участке, образованном за пределами территории Российской Федерации, участковая избирательная комиссия формируется в срок, установленный пунктом 1 настоящей статьи, руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации либо командиром воинской части, расположенной за пределами территории Российской Федерации.

1. Участковые избирательные комиссии формируются непосредственно для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета их голосов.

В комментируемом пункте изменениям подверглась «точка отсчета» формирования участковых комиссий. По ранее действующему Федеральному закону сроки формирования таких комиссий были жестко связаны со сроком образования избирательного участка. Участковая избирательная комиссия должна была быть сформирована не позднее чем через три дня со дня образования соответствующего избирательного участка, т.е. не позднее чем за 28 дней до дня голосования. Ограничения же на срок начала формирования участковых комиссий не устанавливались. В настоящее время в комментируемом пункте установлены ограничения как на начало срока формирования участковых комиссий, так и на срок завершения их

формирования. Участковая избирательная комиссия формируется не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 28 дней до дня голосования. Ограничение на число членов участковой комиссии с правом решающего голоса осталось неизменным и по-прежнему напрямую зависит от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка.

2. Общие условия формирования участковых избирательных комиссий определены в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более детально порядок формирования участковых избирательных комиссий установлен в ст. 27 данного Федерального закона. Следует также отметить, что Постановлением Центральной избирательной комиссии от 12 июля 2002 г. № 156/1373-3 были утверждены Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий.

Как и в случае с территориальными избирательными комиссиями порядок формирования участковых комиссий подвергся кардинальным изменениям. По ранее действующему порядку эти комиссии формировались представительным органом (представительными органами) местного самоуправления. В настоящее время формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей территориальной избирательной комиссией. Формирование участковой комиссии осуществляется на основе предложений, политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

При этом вышестоящая комиссия обязана назначить не менее половины от общего числа членов участковой комиссии на основе поступивших предложений:

— политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания;

— политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

— избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Орган, назначающий в состав участковой избирательной комиссии гражданина Российской Федерации, обязан получить письменное согласие данного гражданина на вхождение в состав этой комиссии.

3. В п. 2 ст. 22 комментируемого Закона установлены особенности формирования участковой избирательной комиссии в случае совмещения с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, дня голосования на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме. Поскольку в таких случаях существенно возрастает рабочая нагрузка на членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, их максимальное количество, указанное в п. 1 ст. 22 данного Закона, может быть увеличено. Однако в комментируемом пункте установлено ограничение на такое увеличение — дополнительно может быть назначено не более четырех членов участковой комиссии. При этом дополнительная оплата труда (вознаграждение) данных членов избирательной комиссии, а также выплата им компенсации за период, в течение которого они были освобождены от основной работы, производится за счет средств соответствующего бюджета, т.е. бюджета субъекта Российской Федерации либо местного бюджета.

Следует также иметь в виду, что в соответствии с п. 9 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов различных уровней возможно по решению комиссии, организующей выборы,

референдум на определенной территории, которое принято на основании обращения комиссии, организующей выборы, референдум на части этой территории. Совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов одного и того же уровня производится по решению комиссии, организующей выборы, референдумы. Так, в 2003 г. в 10 субъектах Российской Федерации одновременно с выборами депутатов Государственной Думы пройдут выборы глав исполнительной власти данных субъектов Федерации¹.

4. Как и в уже рассмотренных комментируемых статьях случаях с другими избирательными комиссиями, обязанностью территориальной комиссии является установление срока приема предложений по составу участковой избирательной комиссии (не менее 15 дней). Решение, устанавливающее указанный срок, подлежит обязательному опубликованию.

5. Пункт 4 комментируемой статьи устанавливает срок назначения состава участковой комиссии на избирательном участке, образованном на судне, находящемся в плавании, на полярной станции или на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, в труднодоступной или отдаленной местности. Состав такой избирательной комиссии по общему правилу должен быть назначен не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 28 дней до дня голосования. И только в исключительных случаях допускается назначение состава участковой комиссии не позднее чем за три дня до дня голосования. Следует отметить, что в ранее действующем Федеральном законе в таких исключительных случаях допускалось назначение состава участковой комиссии не позднее чем за пять дней до дня голосования.

6. На избирательном участке, образованном за пределами территории России, участковая комиссия также формируется не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 28 дней до дня голосования. Комментируемый Федеральный закон возлагает обязанность по формированию такой участковой избирательной комиссии на руководителя соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации либо на командира воинской части, расположенной за пределами территории Российской Федерации.

¹ Ведомости. 2003. 11 авг. С. А3.

Статья 23. Назначение членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса

1. Политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, со дня представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов для регистрации федерального списка кандидатов вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, в каждую избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, в каждую окружную, территориальную, участковую избирательные комиссии.

2. Выдвинутый по одномандатному избирательному округу кандидат вправе со дня представления документов для регистрации в окружную избирательную комиссию назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в эту окружную избирательную комиссию, а также в каждую территориальную и участковую избирательные комиссии того одномандатного избирательного округа, по которому этот кандидат выдвинут.

3. Политическая партия, избирательный блок, не подпадающие под действие пункта 1 настоящей статьи, выдвинувшие зарегистрированного (зарегистрированных) по одномандатному избирательному округу кандидата (кандидатов), также вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

4. Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры.

5. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом избирательной комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права:

1) выдавать и подписывать избирательные бюллетени, открепительные удостоверения;

2) участвовать в сортировке, подсчете и погашении избирательных бюллетеней;

3) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов;

4) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и подписывать решения избирательной комиссии.

Положения настоящего пункта не могут служить основанием для отказа члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса присутствовать при совершении указанных в настоящем пункте действий.

6. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса:

1) заблаговременно извещается о заседаниях соответствующей избирательной комиссии;

2) вправе выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

3) вправе задавать другим участникам заседания избирательной комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;

4) вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, политических партий, избирательных блоков, избирательными бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих избирательных комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

5) вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки избирательных бюллетеней по кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам;

6) вправе обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

7. Членам избирательной комиссии с правом совещательного голоса выдаются удостоверения, форма которых устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

8. Полномочия члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены в любое время в течение срока его полномочий по решению лица или органа, назначивших данного члена избирательной комиссии, и переданы другому лицу.

9. За депутатами Государственной Думы, избранными по одномандатным избирательным округам, а также за политическими партиями, избирательными блоками, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, в течение срока полномочий депутата (депутатов) сохраняется право назначения членов избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, с правом совещательного голоса, в том числе вместо выбывших.

1. Пунктами 1—3 комментируемой статьи 23 закрепляется право участников избирательной кампании на назначение членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Политическая партия, избирательный блок вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса во все избирательные комиссии любых уровней. Важно отметить, что по ранее действующему Федераль-

ному закону право назначения таких членов избирательных комиссий появлялось только после регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации федерального списка кандидатов. Теперь же такое право возникает уже со дня представления в Центральную избирательную комиссию документов для регистрации федерального списка кандидатов.

Если же политическая партия, избирательный блок, не выдвигали федеральные списки кандидатов, но выдвинули зарегистрированных кандидатов по одномандатным избирательным округам, то им также предоставляются дополнительные преференции по участию в работе избирательных комиссий. После регистрации таких кандидатов они также имеют право назначения по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса как в Центральную избирательную комиссию, так и в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. Таким образом, кандидат по одномандатному округу, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, получает значительно большие возможности по отстаиванию своих интересов в избирательных комиссиях всех уровнях.

Выдвинутый по одномандатному избирательному округу кандидат вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в окружную избирательную комиссию и любую нижестоящую комиссию того одномандатного избирательного округа, по которому этот кандидат выдвинут. Данным правом он также может воспользоваться со дня предоставления документов для регистрации в окружную избирательную комиссию.

2. Пункт 4 комментируемой статьи устанавливает перечень должностных ограничений для лиц, претендующих на назначение членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры. Следует учитывать, что данный перечень существенно отличается от перечня ограничений для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (см. комментарий к ст. 25).

3. Необходимо заметить, что название комментируемой статьи существенно уже ее содержания. Собственно о назначении членов избирательных комиссий с правом совещатель-

ного голоса говорится только в п. 1—3 комментируемой статьи, а в п. 5 говорится уже об их полномочиях. Все члены избирательной комиссии, как с правом решающего голоса, так и с правом совещательного голоса, обладают равными правами по вопросам подготовки и проведения выборов. Исключение составляет ряд ограничений для членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Законом им запрещено участвовать в действиях, непосредственно связанных с ходом голосования и подведением его итогов, т.е. действий, которые непосредственно могут повлиять на избрание того или иного кандидата (списка кандидатов). В связи с этим члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса не вправе: выдавать и подписывать избирательные бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении избирательных бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов. Не могут они и участвовать непосредственно в принятии решений комиссией, т.е. голосовать при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и подписывать решения избирательной комиссии. При этом законодатель делает важную оговорку о том, что такие исключения не могут трактоваться как ограничение гласности в работе избирательных комиссий. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса имеет право присутствовать при совершении всех указанных выше действий.

4. В целях установления большего равенства статуса всех членов избирательных комиссий, как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса п. 6 ст. 23 комментируемого Закона закрепляет перечень прав последних. Данный перечень прав абсолютно идентичен перечню, установленному и для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (см. также комментарий к ст. 25).

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе: выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования; задавать другим участникам заседания избирательной комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, политических партий, изби-

рательных блоков, избирательными бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих избирательных комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий; удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки избирательных бюллетеней по кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам; обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Кроме того, член избирательной комиссии с правом совещательного голоса должен быть заблаговременно извещен о заседаниях соответствующей избирательной комиссии.

Значение для кандидата деятельности члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса трудно переоценить. Как можно увидеть из содержания комментируемого пункта, член избирательной комиссии с правом совещательного голоса наделен дополнительными полномочиями по сравнению с наблюдателями. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса способен весьма эффективно отстаивать в соответствующей избирательной комиссии права назначившего его кандидата, поэтому кандидаты, политические партии и избирательные блоки не должны пренебрегать правом назначения члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. В свою очередь член избирательной комиссии с правом совещательного голоса должен знать свои законодательно закрепленные права по участию в работе соответствующей избирательной комиссии и уметь применять их на практике.

5. Для подтверждения своих полномочий членам избирательной комиссии с правом совещательного голоса выдаются соответствующие удостоверения. Форма таких удостоверений устанавливается Центральной избирательной комиссией. Например, Постановлением Центральной избирательной комиссии от 13 августа 1999 г. № 8/63-3 были утверждены образцы и описания удостоверений членов избирательной комиссии

субъекта Российской Федерации, окружной, территориальной и участковой избирательных комиссий с правом совещательного голоса, выдаваемых в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва¹. Обеспечение изготовления бланков удостоверений и снабжение ими окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий было возложено на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Постановлением Центральной избирательной комиссии от 13 августа 1999 г. № 8/65-3 были также утверждены образцы и описание следующих удостоверений: члена Центральной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, назначенного избирательным объединением, избирательным блоком, получившим депутатские мандаты; члена избирательной комиссии субъекта Федерации с правом совещательного голоса, назначенного избирательным объединением, избирательным блоком, получившим депутатские мандаты; члена окружной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, назначенного избирательным объединением, избирательным блоком, получившим депутатские мандаты, или избранным депутатом Государственной Думы третьего созыва².

6. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса прежде всего представляет интересы лица либо органа, назначившего его. Пункт 8 ст. 23 комментируемого Закона закрепляет правило, согласно которому в любой момент указанное лицо или орган имеют право прекратить полномочия соответствующего члена избирательной комиссии и передать их другому лицу. Данное положение является новеллой комментируемой статьи.

7. Общие положения о сроке полномочий членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса установлены в ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 24 данной статьи срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, или избирательными объединениями, избирательными блоками, выдвинувшими списки кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия

остальных членов комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после официального опубликования результатов выборов, проводимых на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании. Полномочия членов остальных избирательных комиссий с правом совещательного голоса прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих комиссий. Если кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку отказано в регистрации (в регистрации списка кандидатов) или регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, отменена, полномочия назначенных ими членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются со дня отказа в регистрации, отмены регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов, а если решение об отказе в регистрации обжаловано в суд — со дня вступления в силу решения суда о законности отказа в регистрации.

Пункт 9 комментируемой статьи уточняет права депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам, а также политических партий, избирательных блоков, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов. Данные лица и органы сохраняют за собой в течение срока полномочий депутата (депутатов) право назначения членов избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, с правом совещательного голоса. Это право сохраняется также и в случае выбытия указанных членов избирательных комиссий.

Статья 24. Организация деятельности избирательных комиссий

1. Организация деятельности избирательных комиссий осуществляется в соответствии со статьей 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. В период избирательной кампании общероссийские государственные организации телерадиовещания безвозмездно предоставляют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не менее 15 минут эфирного времени, а региональные государственные организации телерадиовещания — избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации не менее 10 минут эфирного времени, окружным избирательным комиссиям не менее 5 минут эфирного времени еженедельно на каждом из своих каналов для разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, о ходе избирательной кампании, для ответов на воп-

росы избирателей. Общероссийские государственные организации теле-радиовещания также безвозмездно предоставляют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не менее 10 минут эфирного времени еженедельно на каждом из своих каналов для указанных целей в период, который начинается за 90 дней до истечения срока, когда должны быть назначены выборы депутатов Государственной Думы, и заканчивается в день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

3. Редакции общероссийских государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, в период избирательной кампании безвозмездно предоставляют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не менее одной сотой от еженедельного объема печатной площади. Редакции региональных государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, в период избирательной кампании безвозмездно предоставляют избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации не менее одной сотой от еженедельного объема печатной площади, а окружным избирательным комиссиям не менее одной двухсотой от еженедельного объема печатной площади. Избирательные комиссии используют указанную печатную площадь для разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, о ходе избирательной кампании, для ответов на вопросы избирателей.

1. Для избирателей, кандидатов, политических партий крайне важной является четкость и предсказуемость действий избирательных комиссий всех уровней. Только так достигается соблюдение процедурных гарантий избирательных прав граждан. Поэтому представляется необходимым уделить особое внимание организации деятельности избирательных комиссий. Комментируемый пункт содержит бланкетное предписание, согласно которому организация деятельности избирательных комиссий осуществляется в соответствии со ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с данной статьей деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально. Это положение является основополагающим принципом организации деятельности избирательных комиссий. Коллегиальность избирательных комиссий проявляется в избрании ее руководства, принятии решений, рассмотрении жалоб и т.д. Избирательная комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Комиссия, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на пятнадцатый день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса. При этом в состав комиссии должно быть назначено не менее 2/3 членов избирательной комиссии. Со дня первого заседания комиссии нового состава полномочия комиссии предыдущего состава прекращаются. Срок полномочий комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Если предложенная избирательной комиссией кандидатура на должность председателя комиссии будет отклонена, Центральная избирательная комиссия обязана предложить новую кандидатуру из числа членов комиссии с правом решающего голоса. Следует также учитывать, что на основе предложений Центральной избирательной комиссии назначаются два члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (см. комментарий к ст. 19).

На наш взгляд, такое участие Центральной избирательной комиссии в назначении членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, ее председателя не в полной мере соответствует установленному Конституцией Российской Федерации (ст. 71—73) разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, поскольку формирование государственных органов субъектов Федерации не отнесено к полномочиям Российской Федерации¹. Следует также учитывать, что согласно п. 1 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами субъектов Российской Федерации.

Председатели окружных, территориальных и участковых комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими комиссиями.

¹ Об этом см.: *Постников А.Е.* О проекте нового федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Журнал российского права. 2002. № 3.

Заместитель председателя и секретарь комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Заседания избирательной комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее 1/3 от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Член комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях комиссии.

Заседание Центральной избирательной комиссии является правомочным, если на нем присутствует не менее 10 членов этой комиссии с правом решающего голоса. Заседание иной комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Комиссия по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

Решения комиссии об избрании, о назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, а также о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов, референдума, о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или о результатах выборов, референдума, о признании выборов, референдума несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решения комиссии в порядке, предусмотренном п. 11 ст. 20 и п. 6 и 7 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом

¹ В п. 11 ст. 20 установлен порядок отмены решений избирательных комиссий, противоречащих закону либо принятым с превышением установленной компетенции. В пп. 6 и 7 ст. 75 установлен порядок отмены решений избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан и право на участие в референдуме.

решающего голоса. При этом решения об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, замещающих указанные должности в результате избрания, принимаются тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению).

Решения комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса. При принятии комиссией решения в случае равного числа голосов членов комиссии с правом решающего голоса, поданных «за» и «против», голос председателя комиссии либо председательствующего на заседании является решающим. Решения комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии либо председательствующим на заседании и секретарем заседания. Кандидатам в депутаты Государственной Думы важно знать, что последствием несоблюдения этих правил может стать обжалование соответствующего решения избирательной комиссии в вышестоящую комиссию или в суд и последующая отмена обжалуемого решения.

Необходимо подчеркнуть значение протокола избирательной комиссии. Некоторые решения избирательной комиссии могут оформляться в протокольном порядке. Поэтому протокол избирательной комиссии может быть использован при рассмотрении той или иной спорной ситуации в суде. В протоколе также отражаются факты, имеющие первостепенное значение для хода избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы. Например, члены комиссии с правом решающего голоса, несогласные с решением, принятым комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение. Такое особое мнение должно быть рассмотрено этой комиссией, отражено в ее протоколе, приложено к нему и доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей комиссии не позднее чем в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, — незамедлительно.

Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные комиссии, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами, имеют аппараты, структура и штаты которых устанавливаются этими комиссиями самостоятельно. Работники аппарата Центральной избирательной комиссии

являются федеральными государственными служащими. Замещение работниками аппаратов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, соответственно должностей государственной службы субъекта Российской Федерации, муниципальной службы определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Уровень материального (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения замещающих должности государственной или муниципальной службы работников аппаратов комиссий устанавливается соответственно федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению работников аппаратов комиссий.

Избирательные комиссии наделены также правом привлечения граждан к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам.

2. Федеральный законодатель установил обязанность организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий безвозмездно предоставлять Центральной избирательной комиссии, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и окружным избирательным комиссиям определенное эфирное время и определенный объем печатной площади соответственно в период избирательной кампании. По сравнению с ранее действующим Федеральным законом уточнен перечень таких средств массовой информации. Теперь в их число включены только государственные общероссийские и региональные организации телерадиовещания, а также редакции общероссийских и региональных государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю. Также в комментируемом Федеральном законе уточнено, что эфирное время предоставляется на каждом из каналов государственных организаций телерадиовещания, по-

скольким некоторым из таких организаций производят телерадиовещание на нескольких каналах одновременно (например, ВГТРК «Россия»).

Новеллой комментируемого Федерального закона является обязанность безвозмездного предоставления общероссийскими государственными организациями телерадиовещания Центральной избирательной комиссии не менее 10 минут эфирного времени еженедельно на каждом из своих каналов для разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, о ходе избирательной кампании, для ответов на вопросы избирателей. Это эфирное время предоставляется в период, который начинается за 90 дней до истечения срока, когда должны быть назначены выборы депутатов Государственной Думы, и заканчивается в день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Статья 25. Статус членов избирательных комиссий

Статус членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, статус членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса устанавливаются статьей 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 23 настоящего Федерального закона.

1. Ранее действующий Федеральный закон весьма подробно регулировал правовое положение членов избирательных комиссий. В отличие от него комментируемая статья содержит отсылочную норму относительно как статуса членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, так и статуса членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Статья 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит общие положения о статусе всех членов избирательных комиссий.

Пункт 1 ст. 29 данного Федерального закона содержит закрытый перечень ограничений, связанных с пребыванием в избирательной комиссии ее членов с правом решающего голоса. Так, членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации; граждане Российской Федерации, признан-

ные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными; граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет; депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; выборные должностные лица; судьи, прокуроры; на соответствующих выборах — кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, члены комиссий с правом совещательного голоса, супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов; лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов; лица, выведенные из состава комиссий по решению суда; лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, — в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Член комиссии с правом решающего голоса не может быть на одних и тех же выборах одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса.

Срок полномочий членов комиссии с правом решающего голоса истекает одновременно с прекращением полномочий комиссии, в состав которой они входят. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса освобождается от обязанностей члена избирательной комиссии до истечения срока своих полномочий по решению органа, его назначившего, в случаях, установленных в п. 6 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, полномочия члена комиссии с правом решающего голоса, работающего на постоянной (штатной) основе, в случае если он является супругом, близким родственником кандидата либо близким родственником супругов кандидатов, приостанавливаются по решению соответствующей комиссии, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе. Если приостановление полномочий члена комиссии приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе, полномочия такого члена комиссии прекращаются по решению органа, его назначившего.

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в следующих случаях: утрата членом комиссии гражданства Российской Федерации; вступление в законную силу в отношении члена комиссии обвинительного приговора суда либо решения (постановления) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах и референдумах; признание члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; смерть члена комиссии; признание члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии систематически не выполняющим свои обязанности. Кроме того, полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются в случае расформирования комиссии в соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Если орган, назначивший члена комиссии, не примет решение о досрочном прекращении полномочий члена комиссии в течение одного месяца, а в период избирательной кампании — в течение десяти дней со дня поступления в указанный орган заявления члена комиссии в письменной форме о сложении своих полномочий либо появления иных оснований, не позволяющих ему выполнять свои обязанности, решение о прекращении полномочий этого члена комиссии принимается комиссией, в состав которой он входит, в течение трех дней со дня истечения указанного срока.

Орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена комиссии вместо выбывшего по указанным в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обстоятельствам, не позднее чем в месячный срок, а в период избирательной кампании — не позднее чем через 10 дней со дня его выбытия в соответствии с требованиями, установленными п. 4 ст. 21, ст. 22—27 данного Федерального закона. В случае невыполнения этого требования нового члена комиссии назначает вышестоящая комиссия.

2. Председатель, его заместитель и секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации работают на постоянной (штатной) основе. Иные члены Центральной избирательной комиссии с правом решающего голоса могут работать в комиссии на постоянной (штатной) основе.

Председатель, его заместитель и секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, председатель иной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работают в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе. При этом законодательно установлено квалификационное требование к кандидату на должность председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Как и члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации председатель избирательной комиссии субъекта Федерации должен иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права (см. также комментарий к ст. 19). Возможность работы на постоянной (штатной) основе иных членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, членов избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, а также размер и виды денежного содержания членов указанных комиссий с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе, иных выплат этим членам комиссии определяются законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3. В целях обеспечения независимости членов избирательных комиссии федеральный законодатель установил определенные гарантии их неприкосновенности. В соответствии с п. 18 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» член комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации, а член Центральной избирательной комиссии с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Федерации — без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, член комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу.

Полномочия членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, гарантирующие права по участию в заседаниях комиссий и получения информации о работе комиссий, в целом аналогичны таким правам членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса (закреплены в п. 6 ст. 23 комментируемого Федерального закона). Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии. Данные члены избирательной комиссии вправе: выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования; задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, референдумом, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий; удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, вариантам ответа на вопрос референдума; обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

4. В ст. 25 комментируемого Закона также указывается, что помимо ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статус членов избирательных комиссий устанавливается и в ст. 23 комментируемого Федерального закона. Статья 23 данного Федерального закона устанавливает статус исключительно членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Подробно статус таких членов избирательных комиссий рассмотрен в комментарии к ст. 23.

Статья 26. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами:

- 1) руководит деятельностью избирательных комиссий;
- 2) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов, обеспечивает единообразное применение настоящего Федерального закона;
- 3) разрабатывает и в установленном порядке представляет на рассмотрение Государственной Думы схему одномандатных избирательных округов, а в случае, предусмотренном подпунктом 2 пункта 8 статьи 12 настоящего Федерального закона, утверждает схему одномандатных избирательных округов;
- 4) при определении схемы одномандатных избирательных округов решает вопрос о приписке избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, к соответствующим одномандатным избирательным округам;
- 5) издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона;
- 6) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям;
- 7) осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по единообразному использованию государственной автоматизированной информационной системы, ее отдельных технических средств, в том числе технических средств подсчета голосов;
- 8) регистрирует избирательные блоки;
- 9) заверяет федеральные списки кандидатов и списки кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам политическими партиями, избирательными блоками;
- 10) регистрирует федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками;
- 11) публикует зарегистрированные федеральные списки кандидатов;
- 12) регистрирует доверенных лиц, уполномоченных представителей по финансовым вопросам политических партий, избирательных блоков;
- 13) выдает кандидатам, зарегистрированным по федеральному избирательному округу, доверенным лицам политических партий, избирательных блоков удостоверения установленного образца;
- 14) обеспечивает для всех кандидатов, политических партий, избирательных блоков соблюдение установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами условий предвыборной деятельности;
- 15) заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

16) устанавливает единую нумерацию избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации;

17) устанавливает форму избирательных бюллетеней, списка избирателей и других избирательных документов, решает вопросы, связанные с их изготовлением;

18) устанавливает форму открепительного удостоверения, обеспечивает изготовление открепительных удостоверений и снабжение ими избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

19) утверждает текст избирательного бюллетеня на русском языке для голосования по федеральному избирательному округу;

20) утверждает образцы печатей избирательных комиссий;

21) утверждает по согласованию с Федеральной архивной службой России порядок хранения, передачи в архивы и уничтожения по истечении сроков хранения избирательных документов;

22) распределяет средства, выделенные из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий, эксплуатации и развития средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей, осуществляет контроль за целевым использованием указанных средств, а также средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков;

23) осуществляет меры по реализации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации;

24) разрабатывает нормативы технологического оборудования, необходимого для работы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;

25) рассматривает вопросы материально-технического обеспечения выборов;

26) обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, политических партиях, об избирательных блоках;

27) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, жалобы на решения окружных избирательных комиссий о регистрации (об отказе в регистрации) кандидатов, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

28) устанавливает, кто из зарегистрированных кандидатов, включенных в федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками, избраны депутатами Государственной Думы по федеральному избирательному округу, и выдает им удостоверения об избрании;

29) определяет общие результаты выборов депутатов Государственной Думы в целом по Российской Федерации и осуществляет их официальное опубликование;

30) составляет списки лиц, избранных депутатами Государственной Думы, и передает эти списки и необходимые документы в Государственную Думу;

31) назначает и организует повторные выборы депутатов Государственной Думы и выборы депутатов Государственной Думы вместо выбывших (дополнительные выборы);

32) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

1. Комментируемая статья регламентирует полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В основном данные полномочия аналогичны полномочиям, которыми была наделена Центральная избирательная комиссия в соответствии с Федеральным законом от 1999 г. Однако некоторые отличия есть, что вполне естественно, поскольку в ряде случаев претерпела изменения регламентация отдельных вопросов избирательной кампании.

2. Центральная избирательная комиссия руководит деятельностью избирательных комиссий (п. 1 комментируемой ст. 26). В п. 3 ст. 18 комментируемого Федерального закона впервые закреплено, что на выборах депутатов Государственной Думы Центральная избирательная комиссия является вышестоящей для всех иных избирательных комиссий, а согласно п. 7 этой статьи решения Центральной избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий — избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий.

3. В числе новых полномочий Центральной избирательной комиссии — утверждение схемы одномандатных избирательных округов в случае, если федеральный закон, утверждающий такую схему, не опубликован (обнародован) в установленный срок, либо в случае роспуска Государственной Думы, либо если прежняя схема округов не соответствует требованиям закона (п. 3 комментируемой ст. 26). Необходимо отметить, что в ст. 26 соответствующее полномочие Центральной избирательной комиссии сформулировано неполно, поскольку в указанном случае на Центральную избирательную комиссию

также возложена обязанность по определению и публикации (обнародованию) схемы одномандатных избирательных округов (см. комментарий к п. 8 ст. 12).

4. Как и ранее Центральная избирательная комиссия имеет право издавать инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения комментируемого Федерального закона (п. 5). При проведении выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва Центральная избирательная комиссия активно пользовалась этим правом. Например, постановлением Центральной избирательной комиссии от 25 сентября 1999 г. № 16/134-3 были утверждены Разъяснения некоторых вопросов применения ст. 45, 47 и 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» при внесении избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, федеральных списков кандидатов¹. Постановлением Центральной избирательной комиссии от 21 октября 1999 г. № 27/360-3 были утверждены Разъяснения по некоторым вопросам применения положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», запрещающих использование преимуществ должностного или служебного положения, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва².

5. Новеллой комментируемой ст. 26 является осуществление Центральной избирательной комиссией руководства деятельностью избирательных комиссий по единообразному использованию не только государственной автоматизированной информационной системы в целом, но и ее отдельных технических средств, в том числе технических средств подсчета голосов (п. 7).

6. Центральная избирательная комиссия заверяет федеральные списки кандидатов и списки кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам политическими партиями, избирательными блоками (п. 9). Порядок представления списков кандидатов и иных избирательных документов политических партий, избирательных блоков в Центральную избирательную комиссию установлен в ст. 41 комментируемого

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 11.

² Там же. № 15.

Федерального закона. В соответствии с данной статьей Центральная избирательная комиссия рассматривает представленные документы и выдает уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока заверенную копию федерального списка кандидатов и (или) заверенную копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, либо мотивированное решение об отказе в выдаче таковых. Центральная избирательная комиссия направляет копии заверенного списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам (заверенные выписки из указанного списка), в соответствующие окружные избирательные комиссии не позднее чем через три дня со дня заверения списка.

7. Пункт 10 комментируемой ст. 26 отнес к числу полномочий Центральной избирательной комиссии регистрацию федеральных списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками. Порядок регистрации федерального списка кандидатов установлен в ст. 47 комментируемого Федерального закона. В соответствии с п. 1 данной статьи Центральная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации федерального списка кандидатов документов (а в отношении политической партии, избирательного блока, внесших для регистрации федерального списка кандидатов избирательный залог, — после поступления избирательного залога на специальный счет Центральной избирательной комиссии) обязана принять решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного списка.

8. Центральная избирательная комиссия выдает кандидатам, зарегистрированным по федеральному избирательному округу, доверенным лицам политических партий, избирательных блоков удостоверения (п. 13). Следует учитывать, что согласно п. 13 ст. 47 комментируемого Федерального закона удостоверение о регистрации выдается каждому зарегистрированному кандидату.

9. Новым является полномочие Центральной избирательной комиссии по установлению единой нумерации избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации (п. 16).

10. В п. 22 комментируемой ст. 26 уточнено полномочие Центральной избирательной комиссии по распределению средств, выделенных из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий. Теперь Центральная избирательная комиссия также распределяет средства на эксплуатацию и развитию средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей. Следует заметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (подп. «е» п. 9 ст. 21) не предусматривает такого полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

11. Существенно сужен круг рассматриваемых Центральной избирательной комиссией жалоб и заявлений на решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий (п. 27). Ранее Центральная избирательная комиссия законодательно была обязана рассматривать жалобы и заявления на решения и действия (бездействие) всех нижестоящих избирательных комиссий и их должностных лиц. Теперь же Центральная избирательная комиссия рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) только избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, а также жалобы на решения окружных избирательных комиссий о регистрации (об отказе в регистрации) кандидатов (см. также комментарий к п. 12 ст. 31).

12. Центральная избирательная комиссия определяет общие результаты выборов депутатов Государственной Думы в целом по Российской Федерации и осуществляет их официальное опубликование (п. 29). Согласно п. 1 ст. 85 комментируемого Федерального закона на основании протокола Центральной избирательной комиссии о распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу между политическими партиями, избирательными блоками и на основании протоколов № 1 окружных избирательных комиссий Центральная избирательная комиссия не позднее чем через две недели после дня голосования устанавливает общие результаты выборов. В соответствии с п. 4 ст. 89 комментируемого Федерального закона официальное опубликование общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из зарегистрированных кандидатов, федеральных списков кандидатов, и числе голосов избирателей,

поданных против всех кандидатов, против всех федеральных списков кандидатов, осуществляется Центральной избирательной комиссией в течение трех недель со дня голосования.

13. Необходимо учитывать, что перечень полномочий Центральной избирательной комиссии, указанный в комментируемой ст. 26, не является закрытым. Центральная избирательная комиссия осуществляет и иные полномочия в соответствии с комментируемым Федеральным законом (п. 7 ст. 23, пп. 1—3 ст. 32 и др.).

Кроме того, Центральная избирательная комиссия осуществляет и иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Например, согласно подп. «в» п. 9 ст. 21 данного Федерального закона Центральная избирательная комиссия обеспечивает реализацию мероприятий, связанных, в частности, с изданием необходимой печатной продукции.

14. Специальным видом правовых актов, принимаемых (утверждаемых) Центральной избирательной комиссией, является календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы. Например, Верховный Суд Российской Федерации (решение от 17 декабря 1999 г. по делу № ГКПИ 99-1095) рассмотрел дело по жалобе Боушева В.Г. о признании незаконным «Календарного плана мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», одобренного постановлением Центральной избирательной комиссии от 13 августа 1999 г. № 8/49-3, в части порядка исчисления указанных в нем сроков.

Выслушав объяснения сторон, Верховный Суд Российской Федерации нашел жалобу подлежащей частичному удовлетворению. По утверждению представителя Центральной избирательной комиссии, оспариваемый Календарный план не является нормативным актом и все участники избирательного процесса, в том числе и избирательные комиссии, при подготовке к выборам должны были руководствоваться только требованиями закона. Что же касается неточностей указания сроков проведения мероприятий, содержащихся в пп. 2, 34, 99 и 101 Календарного плана, то данные расхождения сроков, по сравнению с законом, на его взгляд, не могли существенным образом повлиять на подготовку к выборам. Это утверждение представителя Центральной избирательной комиссии материа-

лами дела не опровергнуто. Не было представлено в его опровержение каких-либо доказательств и самим заявителем. При таких данных суд пришел к выводу о том, что указанные в пп. 2, 34, 99 и 101 Календарного плана мероприятий сроки требуют уточнения.

Довод заявителя о том, что не соответствуют требованиям закона и сроки, указанные в пп. 14, 29 и 61 Календарного плана, не был принят во внимание Верховным Судом, поскольку он фактически ничем не подтвержден и основан лишь на его рассуждениях общего характера и ошибочном понимании положений закона по этому вопросу.

Что касается затрагиваемого заявителем вопроса об определении последнего дня открытия избирательного счета кандидата, с чем связан данный пункт плана, то он фактически определен в ходе правоприменительной практики, в том числе и судебными решениями по данному вопросу. 19 октября 1999 г. суд при рассмотрении настоящего дела, с учетом содержащейся в п. 61 плана формулировки исчисления срока, не вправе входить в обсуждение данного вопроса. Суд при этом принял во внимание также и то обстоятельство, что по жалобе заявителя по данному вопросу уже имеется вступившее в законную силу решение Московского городского суда. Имеющиеся же в пп. 2, 34, 99 и 101 Календарного плана несоответствия сроков требованиям закона подлежат уточнению с приведением их в соответствие с его положениями.

Однако допущенные Центральной избирательной комиссией при разработке Календарного плана неточности в сроках в пределах одного дня не носят, по мнению суда, существенного характера и не могли повлиять в целом на законность подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы. В этой связи суд не согласился с доводом заявителя в той части, что допущенные ошибки существенным образом нарушили конституционные права граждан на участие в выборах.

Что касается требований заявителя, связанных с определением Верховным Судом Российской Федерации порядка исчисления сроков, предусмотренных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и отменой выборов депутатов Государственной Думы, то, как было отмечено Судом, разрешение этих вопросов не отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, в том числе и Верховного Суда, в связи

с чем они при разрешении данного дела не могут быть рассмотрены по существу.

На основании изложенного Верховный Суд Российской Федерации решил жалобу Боушева В.Г. частично удовлетворить, а также внести ряд уточнений в «Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ третьего созыва».

Статья 27. Полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации:

- 1) координирует деятельность избирательных комиссий на территории субъекта Российской Федерации;
- 2) обеспечивает взаимодействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;
- 4) обеспечивает на территории субъекта Российской Федерации для всех кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков соблюдение установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами условий предвыборной деятельности;
- 5) осуществляет меры по распределению эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов;
- 6) осуществляет контроль за соблюдением требования о предельной сумме всех расходов из средств избирательных фондов кандидата, установленного пунктом 11 статьи 66 настоящего Федерального закона, при создании кандидатом в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации избирательных фондов в нескольких избирательных округах на разных выборах;
- 7) обеспечивает единообразное использование на территории субъекта Российской Федерации государственной автоматизированной информационной системы в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
- 8) формирует окружные избирательные комиссии и назначает их председателей;
- 9) обеспечивает в соответствии с решениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации изготовление избирательных бюллетеней по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам, образованным на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и снабжение ими окружных и территориальных избирательных комиссий;

10) обеспечивает доставку в нижестоящие избирательные комиссии открепительных удостоверений, других избирательных документов;

11) распределяет средства, выделенные ей на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в субъекте Российской Федерации, в том числе распределяет часть этих средств между окружными и территориальными избирательными комиссиями, и осуществляет контроль за целевым использованием этих средств, а также за поступлением и расходованием средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков на территории субъекта Российской Федерации;

12) устанавливает единую нумерацию избирательных участков на территории субъекта Российской Федерации;

13) обеспечивает соблюдение утвержденных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации нормативов технологического оборудования, порядка хранения, передачи в архивы и уничтожения по истечении сроков хранения избирательных документов;

14) контролирует соблюдение на территории субъекта Российской Федерации единого порядка подсчета голосов, установления итогов голосования и определения результатов выборов;

15) заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

16) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) окружных избирательных комиссий в данном субъекте Российской Федерации и их должностных лиц, а если на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации возложены полномочия окружной избирательной комиссии, — жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) территориальных избирательных комиссий в данном субъекте Российской Федерации и их должностных лиц, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

17) обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках;

18) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В комментируемой ст. 27 установлены полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Как и в случае с полномочиями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в комментируемом Федеральном законе эти полномочия не претерпели значительных изменений. В числе полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации необходимо назвать следующие.

1. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации координирует деятельность избирательных комиссий на

территории субъекта Российской Федерации (п. 1 комментируемой ст. 27). В п. 4 ст. 18 комментируемого Федерального закона впервые закреплено, что на выборах депутатов Государственной Думы избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является вышестоящей для окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории данного субъекта Федерации. Согласно п. 7 этой статьи решения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий — окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий.

2. В п. 7 комментируемой ст. 27 уточнено полномочие по обеспечению единообразного использования на территории субъекта Российской Федерации государственной автоматизированной информационной системы. Теперь избирательная комиссия субъекта Российской Федерации осуществляет такое полномочие в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией.

Общие положения об использовании государственной автоматизированной информационной системы закреплены в Федеральном законе «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». В соответствии со ст. 6 данного Федерального закона Центральная избирательная комиссия устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума в части, не урегулированной федеральными законами, а также принимает меры по организации единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы» избирательными комиссиями. Кроме того, Центральная избирательная комиссия в пределах своей компетенции издает нормативные правовые акты по вопросам использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы».

3. Новеллой комментируемой ст. 27 (п. 8) является указание на такое полномочие избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, как формирование окружных избирательных комиссий и назначение их председателей. В соответствии с п. 2 комментируемой ст. 20 комментируемого Федерального закона окружная избирательная комиссия формируется не позднее чем за 80 дней до дня голосования в количестве 8—14 членов с правом решающего голоса избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, на территории которого рас-

положен соответствующий избирательный округ, с соблюдением общих условий формирования избирательных комиссий, а также порядка формирования окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (см. подробнее комментарий к ст. 20).

4. Существенно сужен круг рассматриваемых избирательной комиссией субъекта Российской Федерации жалоб и заявлений на решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий (п. 16). Ранее избирательная комиссия субъекта Российской Федерации была обязана рассматривать жалобы и заявления на решения и действия (бездействие) всех иных избирательных комиссий в данном субъекте Федерации и их должностных лиц. Теперь же избирательная комиссия субъекта Российской Федерации рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) окружных избирательных комиссий в данном субъекте Российской Федерации и их должностных лиц. Жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) территориальных избирательных комиссий их должностных лиц рассматриваются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации только в случае, если на нее возложены полномочия окружной избирательной комиссии.

5. Как и прежде избирательная комиссия субъекта Российской Федерации обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках (п. 17). Следует учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 54 комментируемого Федерального закона именно на избирательные комиссии возложена обязанность по информированию избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, об избирательных блоках, о кандидатах, списках кандидатов, законодательстве Российской Федерации о выборах.

6. Необходимо учитывать, что перечень полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, указанный в комментируемой ст. 27, не является закрытым. Избирательная комиссия субъекта Федерации осуществляет и иные

полномочия в соответствии с комментируемым Федеральным законом. Кроме того, впервые установлено, что данная избирательная комиссия осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Например, согласно подп. «л» п. 10 ст. 23 данного Федерального закона избирательная комиссия субъекта Российской Федерации участвует в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и в осуществлении этой регистрации (учета).

Статья 28. Полномочия окружной избирательной комиссии

1. Окружная избирательная комиссия:

1) осуществляет контроль за исполнением настоящего Федерального закона на территории избирательного округа;

2) координирует деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий, рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) территориальных избирательных комиссий и их должностных лиц, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

3) обеспечивает информирование участников избирательного процесса о сведениях, представленных кандидатами, выдвинутыми по соответствующему одномандатному избирательному округу, публикует сведения о зарегистрированных кандидатах;

4) регистрирует кандидатов по соответствующему одномандатному избирательному округу, их доверенных лиц, выдает кандидатам и их доверенным лицам удостоверения установленного образца, регистрирует уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов;

5) обеспечивает на соответствующей территории для всех кандидатов, политических партий, избирательных блоков соблюдение установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами условий предвыборной деятельности;

6) обеспечивает на территории избирательного округа использование государственной автоматизированной информационной системы в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

7) заслушивает сообщения органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

8) осуществляет контроль за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации;

9) обеспечивает контроль за целевым использованием денежных средств, выделенных ей на подготовку и проведение выборов, а также за поступлением и расходованием средств избирательных фондов кандидатов;

10) утверждает текст избирательного бюллетеня для голосования по одномандатному избирательному округу, а при наличии соответствующего решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обеспечивает изготовление избирательных бюллетеней для голосования по одномандатному избирательному округу;

11) обеспечивает снабжение территориальных избирательных комиссий избирательными бюллетенями по федеральному и одномандатному избирательным округам в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

12) обеспечивает доставку в нижестоящие избирательные комиссии открепительных удостоверений, других избирательных документов в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

13) контролирует соблюдение на территории избирательного округа единого порядка подсчета голосов, установления итогов голосования и определения результатов выборов;

14) определяет результаты выборов по одномандатному избирательному округу и итоги голосования по федеральному избирательному округу, направляет данные о результатах выборов по одномандатному избирательному округу и об итогах голосования по федеральному избирательному округу на соответствующей территории в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, публикует общие данные о результатах выборов и данные, которые содержатся в протоколах об итогах голосования нижестоящих избирательных комиссий, в порядке и сроки, которые установлены настоящим Федеральным законом;

15) выдает удостоверение об избрании зарегистрированному кандидату, избранному депутатом Государственной Думы по соответствующему одномандатному избирательному округу;

16) контролирует обеспечение территориальных и участковых избирательных комиссий помещениями, транспортными средствами, средствами связи и выполнение принятых избирательными комиссиями решений по иным вопросам материально — технического обеспечения выборов;

17) обеспечивает соблюдение утвержденных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации нормативов технологического оборудования, порядка хранения, передачи в архивы и уничтожения по истечении сроков хранения избирательных документов;

18) обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах;

19) проводит повторные и дополнительные выборы депутатов Государственной Думы;

20) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Срок полномочий окружной избирательной комиссии истекает в день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы нового созыва.

1. Среди полномочий окружной избирательной комиссии необходимо назвать следующие.

Окружная избирательная комиссия координирует деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) территориальных избирательных комиссий и их должностных лиц, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения (подп. 2 п. 1 комментируемой ст. 27). В п. 5 ст. 18 комментируемого Федерального закона впервые закреплено, что на выборах депутатов Государственной Думы окружная избирательная комиссия является вышестоящей для территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории соответствующего одномандатного избирательного округа. Согласно п. 7 этой ст. 18 комментируемого Федерального закона решения окружной избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий — территориальных и участковых избирательных комиссий.

Новым полномочием окружной избирательной комиссии является регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов (подп. 4 п. 1 комментируемой ст. 28). При этом уполномоченных представителей по финансовым вопросам политических партий, избирательных блоков регистрирует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (п. 12 ст. 26 комментируемого Федерального закона).

Новеллой комментируемой ст. 28 является обязанность окружной комиссии по обеспечению на территории избирательного округа использование государственной автоматизированной информационной системы в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией (подп. 6 п. 1 ст. 28).

Основные полномочия как окружных, так и территориальных избирательных комиссий по использованию такой информационной системы установлены в Федеральном законе «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». В соответствии с п. 2 ст. 6 данного Федерального закона окружные, территориальные избирательные комиссии обеспечивают использование и эксплуатацию соответствующих комплексов средств автоматизации, представление в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, вышестоящую избирательную комиссию, комис-

сию референдума информации о ходе и результатах выборов и референдума с использованием ГАС «Выборы» в установленном порядке.

Следует отметить, что отдельные полномочия окружной избирательной комиссии в новом Федеральном законе оказались «усеченными». Так, из числа ее полномочий исключено распределение денежных средств, выделенных окружной комиссии на подготовку и проведение выборов. В то же время в ведении окружной комиссии осталось обеспечение контроля за целевым использованием денежных средств, выделенных ей на подготовку и проведение выборов, а также за поступлением и расходованием средств избирательных фондов кандидатов (подп. 9 п. 1 ст. 28). Такая логика Федерального закона представляется достаточно странной. Поскольку не ясно, как избирательная комиссия может контролировать средства, которые она не распределяет. Возможно, это связано с тем, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации непосредственно распределяют средства как окружным, так и территориальным избирательным комиссиям (п. 5 ст. 65 комментируемого Федерального закона). Однако следует отметить, что полномочие территориальных комиссий по распределению денежных средств, выделенных им на финансовое обеспечение подготовки и проведение выборов, осталось неизменным (подп. 6 п. 1 ст. 29 комментируемого Федерального закона).

Подпункт 18 п. 1 комментируемой ст. 28 впервые установил такое полномочие окружных избирательной комиссии, как обеспечение информирования избирателей о кандидатах. Однако вряд ли это полномочие действительно можно назвать новым. Более того, оно фактически дублирует полномочие, закрепленное в подп. 3 этого же пункта. К ведению окружной комиссии уже отнесено обеспечение информирования участников избирательного процесса о сведениях, представленных кандидатами, выдвинутыми по соответствующему одномандатному избирательному округу, публикация сведений о зарегистрированных кандидатах. Представляется, что определенной проблемой является и само определение «участников избирательного процесса», поскольку федеральное законодательство не дает дефиниции этого термина. Впрочем, нет в нем и определения самого «избирательного процесса», которое впервые используется в комментируемом Федеральном законе. В юридической литературе в число участников изби-

рательного процесса традиционно включают и избирателей¹. Следует также учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 54 комментируемого Федерального закона именно на избирательные комиссии возложена обязанность по информированию избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, об избирательных блоках, о кандидатах, списках кандидатов, законодательстве Российской Федерации о выборах.

2. В новом Федеральном законе изменен срок полномочий окружной избирательной комиссии. В п. 2 комментируемой ст. 28 установлено, что срок полномочий окружной избирательной комиссии истекает в день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы нового созыва.

По ранее действующему Федеральному закону срок полномочий окружной избирательной комиссии истекал в день первого заседания окружной комиссии, сформированной для проведения выборов депутатов Государственной Думы нового созыва.

Статья 29. Полномочия территориальной избирательной комиссии

1. Территориальная избирательная комиссия:

1) осуществляет контроль за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы на соответствующей территории;

2) формирует участковые избирательные комиссии и назначает их председателей;

3) координирует работу участковых избирательных комиссий на соответствующей территории, рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) этих избирательных комиссий, принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

4) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

5) составляет списки избирателей по соответствующей территории отдельно по каждому избирательному участку, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 3—6 статьи 15 настоящего Федерального закона;

6) распределяет средства, выделенные ей на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, в том числе распределяет часть этих средств между участковыми избирательными комиссиями, и контролирует их целевое использование;

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 151—169; Катков Д.Б., Карчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева. М., 2001. С. 60—66.

7) обеспечивает совместно с окружной избирательной комиссией на соответствующей территории для всех кандидатов, политических партий, избирательных блоков соблюдение установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами условий предвыборной деятельности;

8) осуществляет контроль за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации;

9) обеспечивает на соответствующей территории использование государственной автоматизированной информационной системы в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

10) организует доставку избирательных бюллетеней и других избирательных документов в участковые избирательные комиссии;

11) выдает избирателям открепительные удостоверения;

12) оказывает организационно-техническую помощь участковым избирательным комиссиям в проведении голосования на избирательных участках;

13) контролирует соблюдение на соответствующей территории единого порядка подсчета голосов, установления итогов голосования и определения результатов выборов;

14) устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, сообщает их представителям средств массовой информации и передает протоколы об итогах голосования в окружную избирательную комиссию;

15) обеспечивает хранение и передачу в вышестоящую избирательную комиссию или в архив документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в соответствии с утвержденным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации порядком, уничтожает избирательные документы по истечении сроков хранения;

16) обеспечивает соблюдение утвержденных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации нормативов технологического оборудования;

17) обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах;

18) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Территориальные избирательные комиссии, сформированные в случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 21 настоящего Федерального закона, обладают полномочиями, указанными в пункте 1 настоящей статьи, за исключением полномочий, указанных в подпунктах 2, 11 и 17 пункта 1 настоящей статьи.

1. Перечень полномочий территориальных избирательных комиссий в комментируемом Федеральном законе несколько расширен. К числу новых полномочий территориальной избирательной комиссии отнесены следующие.

В подп. 2 комментируемого п. 1 ст. 29 к полномочиям территориальных избирательных комиссий отнесено формирова-

ние участковых избирательных комиссий и назначение их председателей. Данная новелла связана с изменением порядка формирования участковых избирательных комиссий (см. комментарий к ст. 22).

К числу полномочий территориальной избирательной комиссии теперь отнесено осуществление контроля за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации (подп. 8 п. 1 комментируемой ст. 29).

В соответствии с подп. 9 п. 1 комментируемой ст. 29 территориальная избирательная комиссия обеспечивает на соответствующей территории использование государственной автоматизированной информационной системы в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (см. также комментарий к подп. 6 п. 1 ст. 28).

Как и в случае с окружными избирательными комиссиями, территориальные избирательные комиссии обязаны теперь обеспечивать информирование избирателей о кандидатах (подп. 17 п. 1). Следует учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 54 Федерального закона именно на избирательные комиссии возложена обязанность по информированию избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, об избирательных блоках, о кандидатах, списках кандидатов, законодательстве Российской Федерации о выборах.

2. Пункт 2 комментируемой ст. 29 определяет перечень полномочий территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы на судах и полярных станциях, а также за пределами территории Российской Федерации.

Такие территориальные избирательные комиссии обладают всеми полномочиями обычных территориальных избирательных комиссий, за некоторыми исключениями, связанными с особенностями их статуса. К числу таких исключений относятся следующие полномочия: формирование участковых избирательных комиссий и назначение их председателей; выдача избирателям открепительных удостоверений; обеспечение информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах.

Статья 30. Полномочия участковой избирательной комиссии**1. Участковая избирательная комиссия:**

1) информирует население об адресе и о номере телефона участковой избирательной комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

2) уточняет, а в случаях, предусмотренных пунктами 3—6 статьи 15 настоящего Федерального закона, составляет и уточняет список избирателей, проводит ознакомление избирателей со списком избирателей, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в списке избирателей и решает вопрос о внесении в него соответствующих изменений;

3) обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

4) обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов на основе сведений, полученных из вышестоящей избирательной комиссии;

5) контролирует соблюдение на территории избирательного участка правил проведения предвыборной агитации;

6) выдает избирателям открепительные удостоверения;

7) организует на участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование;

8) проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке и передает протоколы об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию;

9) в пределах своих полномочий рассматривает жалобы (заявления) на нарушения настоящего Федерального закона и принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения по существу;

10) обеспечивает хранение и передачу документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в соответствии с утвержденным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации порядком;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Срок полномочий участковой избирательной комиссии истекает через десять дней со дня официального опубликования общих результатов выборов, если в вышестоящую избирательную комиссию не поступило жалоб (заявлений) и протестов на решения и действия (бездействие) данной избирательной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и порядок подсчета голосов, а также если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования или опротестования итогов голосования полномочия участковой комиссии прекращаются после вынесения вышестоящей комиссией или судом окончательного решения по существу жалобы (заявления) или протеста.

1. Полномочия участковой избирательной комиссии в комментируемом Федеральном законе остались практически неизменными. Однако, учитывая, что участковая комиссия является наиболее приближенной к избирателям, на ее полномочиях целесообразно остановиться более подробно.

Участковая избирательная комиссия информирует население об адресе, номере телефона и времени своей работы. Кроме того, к полномочиям участковой избирательной комиссии комментируемая ст. 30 относит информирование о дне, времени и месте голосования. Следует заметить, что согласно п. 2 ст. 77 комментируемого Федерального закона участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей только о времени и месте голосования. Произведено такое оповещение должно быть не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного голосования — не позднее чем за пять дней до дня досрочного голосования.

2. Участковая избирательная комиссия уточняет список избирателей. Кроме того, участковая избирательная комиссия составляет список избирателей по избирательному участку, образованному в труднодоступной или отдаленной местности; на территории воинской части; в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), на судне, находящемся в день голосования в плавании, либо на полярной станции (см. подробные комментарии к ст. 15). На участковую комиссию также возложена обязанность по ознакомлению избирателей со списком избирателей, рассмотрению заявлений об ошибках и о неточностях в списке избирателей и решение вопроса о внесении в него соответствующих изменений. В соответствии со ст. 17 Федерального закона список избирателей представляется участковой избирательной комиссией для ознакомления избирателей и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление избирателя об ошибках и о неточностях в списке избирателей и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Следует иметь в виду, что решение участковой избирательной комиссии о включении или о не включении гражданина в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (см. комментарии к п. 3 ст. 17).

3. Обязанностью участковой избирательной комиссии является информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов на основе сведений, получен-

ных из вышестоящей избирательной комиссии. Так, в п. 3 ст. 74 комментируемого Федерального закона установлено, что в помещении для голосования либо непосредственно перед этим помещением участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает информацию обо всех кандидатах, федеральных списках кандидатов, а также обо всех политических партиях, избирательных блоках, внесенных в избирательный бюллетень. Следует учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 54 комментируемого Федерального закона именно на избирательные комиссии возложена обязанность по информированию избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, об избирательных блоках, о кандидатах, списках кандидатов, законодательстве Российской Федерации о выборах.

4. Наряду с территориальными избирательными комиссиями обязанностью участковых комиссий является выдача открепительных удостоверений. В п. 2 ст. 76 комментируемого Федерального закона установлено, что избиратель, который не будет иметь возможность прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования, вправе получить за 24 и менее дней до дня голосования в соответствующей участковой избирательной комиссии данного избирательного участка открепительное удостоверение.

5. Участковая избирательная комиссия проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке и передает протоколы об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию. Порядок подсчета голосов избирателей и составления протоколов об итогах голосования участковой избирательной комиссией урегулирован в ст. 81 комментируемого Федерального закона.

6. Единственное уточнение полномочий участковых избирательных комиссий касается принятия по жалобам (заявлениям) на нарушения комментируемого Федерального закона мотивированных решений (подп. 9 п. 1). Теперь участковые избирательные комиссии обязаны принимать такие решения по существу.

7. Участковая избирательная комиссия осуществляет и иные полномочия в соответствии с комментируемым Федеральным законом. Например, в соответствии с п. 17 ст. 75

комментируемого Федерального закона участковая избирательная комиссия может изготавливать избирательную документацию, в том числе избирательные бюллетени. Однако возможно это только в исключительных случаях на избирательных участках, образованных в отдаленных или труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях, на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

8. Срок полномочий участковой избирательной комиссии также остался неизменным и по общему правилу истекает через десять дней со дня официального опубликования общих результатов выборов. Исключения составляют случаи, когда в вышестоящую избирательную комиссию поступили жалобы (заявления) и протесты на решения и действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и порядок подсчета голосов, а также если по данным фактам не ведется судебное разбирательство.

Статья 31. Гласность в деятельности избирательных комиссий

1. На всех заседаниях любой избирательной комиссии, а также при осуществлении участковой, территориальной избирательными комиссиями работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или его доверенное лицо, или его уполномоченный представитель по финансовым вопросам, уполномоченный представитель или доверенное лицо политической партии, избирательного блока, федерального списка кандидатов которых зарегистрирован, или кандидат из указанного списка. Для присутствия на заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с перечисленными избирательными документами указанным лицам не требуется дополнительное разрешение. Соответствующая избирательная комиссия обязана обеспечить возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещения, в которых ведется подсчет голосов и осуществляется работа с перечисленными избирательными документами. На всех заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с перечисленными избирательными документами, при подсчете голосов избирателей также вправе присутствовать представители средств массовой информации.

2. Соответствующая избирательная комиссия обеспечивает информирование непосредственно вышестоящей избирательной комиссии, каждого кандидата, зарегистрированного по соответствующему одно-

мандатному избирательному округу, или его доверенного лица, или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя или доверенного лица каждой из политических партий, каждого из избирательных блоков, федеральные списки кандидатов которых зарегистрированы, о времени проведения заседаний комиссии и осуществления работы с перечисленными в пункте 1 настоящей статьи избирательными документами.

3. На заседаниях избирательных комиссий при рассмотрении жалоб (заявлений) вправе присутствовать представители заинтересованных сторон, которые вправе давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса.

4. Избирательные комиссии доводят до сведения граждан итоги регистрации кандидатов, списков кандидатов, биографические данные зарегистрированных кандидатов и иные данные о них, поступающие в избирательные комиссии в соответствии с настоящим Федеральным законом, итоги голосования по каждому зарегистрированному кандидату, федеральному списку кандидатов.

5. С момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.

6. Наблюдатели, представители средств массовой информации, иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать в иных избирательных комиссиях при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

7. Всем членам избирательной комиссии, лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, наблюдателям должен быть обеспечен доступ в помещение участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, который образован в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых или в другом месте временного пребывания, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке.

8. Наблюдателей вправе назначить каждый зарегистрированный по соответствующему одномандатному избирательному округу кандидат, каждая из политических партий, каждый из избирательных блоков, зарегистрировавших федеральный список кандидатов, каждое из общероссийских общественных объединений, зарегистрированных в соответствии с федеральным законом. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры.

9. Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме в направлении, выданном зарегистрированным по одноман-

датному избирательному округу кандидатом или его доверенным лицом, политической партией, избирательным блоком, иным общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель. В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование избирательной комиссии (окружной, территориальной, участковой), куда он направляется. Указание каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе, а в случае направления наблюдателя кандидатом или его доверенным лицом и проставление печати не требуются. Направление действительно при предъявлении документа, удостоверяющего личность наблюдателя. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется.

10. Письменное направление, указанное в пункте 9 настоящей статьи, может быть предъявлено в участковую избирательную комиссию в период, указанный в пункте 5 настоящей статьи, в территориальную или иную избирательную комиссию — в период досрочного голосования либо в период с начала голосования на избирательных участках до окончания составления протокола об итогах голосования на соответствующей территории.

11. Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, одной политической партии, одного избирательного блока, одного общественного объединения. Не допускается установление каких-либо иных, кроме установленных настоящим Федеральным законом, ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования, наблюдения за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий протоколов об итогах голосования.

12. Наблюдатель вправе:

- 1) ознакомиться со списками избирателей;
- 2) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в любое время в период, указанный в пункте 5 настоящей статьи;
- 3) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
- 4) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- 5) наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов в период, указанный в пункте 5 настоящей статьи;

б) обращаться к председателю участковой избирательной комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

7) знакомиться с протоколами избирательной комиссии, в которую он направлен, и нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, с документами, приложенными к протоколу об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, поступивших в соответствующие избирательные комиссии либо составленных этими комиссиями в период, указанный в пункте 5 настоящей статьи, в том числе списка лиц, присутствовавших при голосовании, либо изготавливать копии указанных протоколов и иных документов, при этом по требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана заверить указанные копии;

8) обжаловать решения и действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, иной избирательной комиссии в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд;

9) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

13. Наблюдатель не вправе:

1) выдавать избирателям избирательные бюллетени;

2) расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;

3) заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательные бюллетени;

4) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;

5) принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;

6) совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;

7) проводить предвыборную агитацию среди избирателей;

8) участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

14. Представители средств массовой информации вправе знакомиться с решениями и протоколами всех избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных решений и протоколов и приложенных к ним документов. По требованию представителя средства массовой информации избирательная комиссия обязана заверить копию решения, протокола об итогах голосования, о результатах выборов.

15. Копии протоколов и иных документов избирательных комиссий заверяются председателем избирательной комиссии, или его заместителем, или секретарем избирательной комиссии. При этом в заверяемом документе указанные лица делают запись: «Верно», расписываются,

указывают свои фамилию и инициалы, дату и время заверения и ставят печать избирательной комиссии.

16. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели, представители средств массовой информации, присутствующие при голосовании и подсчете голосов в участковых избирательных комиссиях, вправе носить нагрудные знаки, не содержащие признаков предвыборной агитации, с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования политической партии, избирательного блока, назначивших члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования политической партии, избирательного блока, общественного объединения, направивших наблюдателя в избирательную комиссию, а представители средств массовой информации — с указанием наименования организации, которую они представляют.

1. В соответствии с п. 1 ст. 10 комментируемого Федерального закона подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются открыто и гласно. Одним из наиболее действенных способов обеспечения гласности в деятельности избирательных комиссий всех уровней является присутствие на их заседаниях, а также при осуществлении ими избирательных действий заинтересованных участников избирательного процесса.

Соответственно в п. 1 комментируемой ст. 31 указывается, кто именно и при осуществлении каких действий вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий. На всех заседаниях любой избирательной комиссии, а также при осуществлении участковой, территориальной избирательными комиссиями работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать следующие лица:

— члены вышестоящих избирательных комиссий (например, в случае с заседанием участковой избирательной комиссии это могут быть члены территориальной, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии). Для кандидатов важно знать, что это могут быть члены вышестоящих избирательных комиссий не только с правом решающего голоса, но члены таких комиссий с правом совещательного голоса;

— выдвинутый непосредственно кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или его доверенное лицо, или его уполномоченный представитель по финансовым вопросам;

— уполномоченный представитель или доверенное лицо политической партии, избирательного блока, федеральный список кандидатов которых зарегистрирован, или кандидат из данного списка.

Комментируемый Федеральный закон также закрепляет право представителей средств массовой информации присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с перечисленными избирательными документами, при подсчете голосов избирателей. Представителем средства массовой информации является лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации (п. 52 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Обязанностью избирательных комиссий является обеспечение информирования о своих заседаниях и осуществлении работы с избирательными документами.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в числе лиц, имеющих безусловное право присутствия на заседаниях избирательных комиссий, отсутствуют собственно избиратели. Полагаем, что избирателям должно быть предоставлено реальное право знакомиться не только с «исходным продуктом» — решениями избирательных комиссий, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Представляется, что только одного информирования посредством средств массовой информации здесь недостаточно. Полноценное информирование может быть достигнуто путем непосредственного присутствия избирателей (либо представителя группы избирателей) на заседании соответствующей избирательной комиссии¹. Это также позволит

¹ В данном случае мы не предлагаем наделять представителей избирателей всеми полномочиями наблюдателей. Хотя следует иметь в виду, что в 1996 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», в котором достаточно подробно регламентировался институт наблюдателей от граждан. Данный Федеральный закон был отклонен Советом Федерации.

более действенно реализовать на практике принцип гласности, открытости проведения заседания такой комиссии.

Регламенты многих иных органов публичной власти (например, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации) предусматривают допуск граждан на свои заседания. С определенными условиями принцип гласности, открытости заседаний должен распространяться и на избирательные комиссии. При этом избирательные комиссии должны заблаговременно доводить до сведения избирателей повестку и время своего заседания. Конечно же, доступ избирателей на заседания комиссий по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности размещения значительного числа желающих. Кроме того, как правильно отмечается, слишком большое число присутствующих в зале не способствует созданию деловой обстановки¹. Особенно это справедливо применительно к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации². В то же время присутствие граждан на заседаниях территориальных и участковых избирательных комиссий, т.е. комиссий наиболее приближенных к избирателям, весьма важно³.

2. В п. 3 комментируемой ст. 31 расширены права представителей заинтересованных сторон при рассмотрении жалоб (заявлений). Теперь они вправе присутствовать при этом и давать объяснения, а также представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса. Данное положение корреспондирует ст. 18 комментируемого Федерального закона. Согласно п. 8 данной статьи избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушениях

¹ Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С. 180—181.

² В то же время в зарубежных странах практически все заседания избирательных комиссий доступны для посещения всех желающих. Например, в США для доступа публики открыты даже заседания Федеральной избирательной комиссии (см.: Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 51).

³ Следует заметить, что ранее в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ предусматривалось, что законом субъекта Российской Федерации, регулирующим порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, может быть предусмотрено направление наблюдателей от группы избирателей (п. 7 ст. 26).

настоящего Федерального закона, иных федеральных законов в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы. Если в обращении указывается на нарушение закона кандидатом, политической партией, избирательным блоком, то кандидат, политическая партия, избирательный блок или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступлении указанного обращения. Кандидат или его уполномоченный представитель, уполномоченные представители политической партии, избирательного блока вправе дать объяснения по существу обращения. Следует также учитывать, что в соответствии с п. 12 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при рассмотрении жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда рассматривается вопрос о нарушениях избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заинтересованные стороны (авторы жалоб (заявлений), лица (действия (бездействие) которых обсуждаются).

3. Как и прежде, обязанностью избирательных комиссий является доведение до сведения граждан итогов регистрации кандидатов, списков кандидатов, биографических данных зарегистрированных кандидатов и иных данных о них, поступающих в избирательные комиссии, а также итогов голосования по каждому зарегистрированному кандидату, федеральному списку кандидатов.

4. Пункты 5 и 6 комментируемой ст. 31 закрепляют порядок осуществления права присутствовать в избирательных комиссиях членов вышестоящих комиссий, кандидата или его доверенного лица, или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя или доверенного лица политической партии, избирательного блока, федеральный список кандидатов которых зарегистрирован, или кандидата из этого списка, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации. Данным лицам также должна быть предоставлена возможность присутствовать при подсчете голосов избирателей и наблюдать за таким подсчетом (п. 5 ст. 81 комментируемого Федерального закона).

5. Всем членам избирательной комиссии, членам вышестоящих избирательных комиссий, кандидату, зарегистрированному

данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или его доверенному лицу, или его уполномоченному представителю по финансовым вопросам, уполномоченному представителю или доверенному лицу политической партии, избирательного блока, федеральный список кандидатов которых зарегистрирован, или кандидату из указанного списка, наблюдателям должен быть обеспечен доступ в помещение участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, который образован в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых или в другом месте временного пребывания, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке.

6. Для кандидатов в депутаты Государственной Думы деятельность наблюдателей имеет немаловажное значение. Именно наблюдатели могут отследить правильность и честность проведения голосования, подсчета голосов, установления итогов голосования и другой деятельности избирательных комиссий. Наряду с членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса наблюдатели могут реально способствовать победе «своих» кандидатов, разумеется в рамках закона. Для этого кандидаты должны привлекать значительное число наблюдателей к избирательным действиям, направляя их в максимальное возможное количество избирательных комиссий и помещений для голосования. В свою очередь наблюдатели должны знать свои права и обязанности, установленные комментируемым Федеральным законом. Для этого кандидатам целесообразно проводить обучение (инструктаж) наблюдателей.

В п. 42 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатель определяется как гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.

Новеллой комментируемой ст. 31 является указание на круг лиц, которые не могут быть назначены наблюдателями. К их числу относятся выборные должностные лица, лица, находя-

щиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры. В соответствии с п. 8 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к выборным должностным лицам относятся: Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти), а также избираемый непосредственно гражданами Российской Федерации, проживающими на территории муниципального образования, глава муниципального образования. Под непосредственным подчинением в п. 3 ст. 29 вышеназванного Федерального закона понимаются служебные отношения между руководителем и подчиненным, при которых руководитель обладает в отношении подчиненного властно-распорядительными полномочиями, т.е. имеет право приема на работу и увольнения подчиненного или в пределах должностных полномочий вправе отдавать ему приказы, распоряжения и указания, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания. Кандидатам следует знать и учитывать эти требования при назначении наблюдателей.

7. В п. 9 комментируемой ст. 31 установлено, что полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме в направлении, выданном зарегистрированным по одномандатному избирательному округу кандидатом или его доверенным лицом, политической партией, избирательным блоком, иным общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель. Законом установлен исчерпывающий перечень сведений, указываемых в таком направлении. При этом особо подчеркивается, что указание каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе не требуется. В случае направления наблюдателя кандидатом или его доверенным лицом не требуется и проставление печати. Из данной нормы комментируемого Федерального закона следует вывод, что в случае назначения наблюдателя политической партией, избирательным блоком, иным общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель, проставление печати в направлении обязательно. При предъявлении направления наблюдатель также обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется.

Комментируемый Федеральный закон уменьшает период времени, в который может быть предъявлено в избирательную

комиссию письменное направление наблюдателя. По ранее действующему Федеральному закону такое направление могло быть предъявлено в избирательную комиссию (участковую либо иную) в любое время со дня первого заседания соответствующей избирательной комиссии и до окончания работы по составлению протоколов об итогах голосования.

Теперь же письменное направление может быть предъявлено в участковую избирательную комиссию с момента начала ее работы в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, в территориальную или иную избирательную комиссию — в период досрочного голосования либо в период с начала голосования на избирательных участках до окончания составления протокола об итогах голосования на соответствующей территории.

8. Весьма неопределенной представляется формулировка п. 11 комментируемой ст. 31, согласно которой не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, одной политической партии, одного избирательного блока, одного общественного объединения. Из ее содержания сложно понять, каким образом можно заменить (подменить) наблюдателя, которому по какой-либо причине на время необходимо отлучиться из помещения избирательной комиссии либо помещения для голосования. Не исключено, что данное положение может толковаться избирательными комиссиями как запрет не только на осуществление полномочий наблюдателя, но и вообще на нахождение более одного наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования. Тем более, что в отличие от ранее действующего Закона, в комментируемом Федеральном законе не указано, что наблюдатели в день голосования вправе поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Однако это не должно быть препятствием для непрерывного осуществления наблюдения, поскольку в комментируемом пункте установлен лишь запрет на одновременное осуществление полномочий двумя и более наблюдателями. Однако комментируемый Федеральный закон не устанавливает ограничений на предельное число наблюдателей, направляемых в ту или иную избирательную комиссию,

поэтому в случае, если одному наблюдателю необходимо покинуть помещение избирательной комиссии или помещения для голосования, установленные комментируемым Федеральным законом полномочия должны осуществляться другим наблюдателем. Важно отметить, что при этом каждому из наблюдателей необходимо иметь при себе направление, указанное в п. 9 комментируемой ст. 31.

9. Пункт 12 комментируемой ст. 31 определяет права наблюдателя. По сравнению с ранее действующим Федеральным законом перечень таких прав несколько уточнен. Так, наблюдатель вправе наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обозримость содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей (подп. 5 комментируемого п. 12). Уточнен также перечень документов, с которыми имеет право знакомиться наблюдатель. Теперь к их числу относятся документы, приложенные к протоколу об итогах голосования, о результатах выборов (подп. 7). Ограничен и круг избирательных комиссий, в которые могут быть обжалованы решения и действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, иной избирательной комиссии. Прежний Федеральный закон предоставлял право обжалования как в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию, так и избирательную комиссию субъекта Российской Федерации и в Центральную избирательную комиссию. Теперь же обжалование может происходить исключительно в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию либо в суд. Представляется, что данное нововведение не будет способствовать достаточной защите избирательных прав граждан.

10. Пункт 13 комментируемой ст. 31 содержит перечень ограничений, связанных со статусом наблюдателя. В этот перечень входят следующие действия: выдача избирателям избирательных бюллетеней; роспись за избирателя в получении избирательных бюллетеней; заполнение за избирателей избирательных бюллетеней; действия, нарушающие тайну голосования; непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней; действия, препятствующие работе избирательной комиссии; проведение предвыборной агитации среди избирателей; участие в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

11. В целях более полного обеспечения гласности проведения выборов депутатов Государственной Думы представитель

средств массовой информации имеет право знакомиться с решениями и протоколами всех избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных решений и протоколов и приложенных к ним документов. По требованию такого представителя комиссия обязана заверить копию решения, протокола об итогах голосования, о результатах выборов.

По сравнению с ранее действующим Федеральным законом расширен круг лиц, имеющих право заверять копии протоколов и иных документов избирательных комиссий. Теперь, помимо председателя или секретаря избирательной комиссии, указанные документы могут быть заверены заместителем председателя избирательной комиссии. Кроме того, теперь в заверяемом документе указанные лица делают запись: «Верно», расписываются, указывают свои фамилию и инициалы, дату и время заверения и ставят печать избирательной комиссии.

12. Пункт 16 комментируемой ст. 31 изменил список требований, предъявляемых к нагрудным знакам членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей, присутствующих при голосовании и подсчете голосов в участковых избирательных комиссиях. Теперь в таких знаках должен быть обозначен статус владельцев и указаны их фамилии, имена и отчества, а также фамилии, имена и отчества зарегистрированного кандидата или наименования политической партии, избирательного блока, назначивших члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования политической партии, избирательного блока, общественного объединения, направивших наблюдателя в избирательную комиссию. Как и прежде, на таких знаках не должны содержаться элементы предвыборной агитации. Впервые право на ношение нагрудного знака предоставлено представителям средств массовой информации. На их знаках должно быть указано наименование организации, которую они представляют.

Статья 32. Иностранцы (международные) наблюдатели

1. Иностранцы (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном федеральным законом, и при наличии соответствующего приглашения аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2. Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Государственная Дума направляет приглашения в соответствии с предложениями каждой из политических партий, каждого из избирательных блоков, федеральные списки которых допущены к распределению депутатских мандатов.

3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца в соответствии с представленными им документами, удостоверяющими наличие приглашения любого из органов или лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи. Такое удостоверение дает право иностранному (международному) наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

4. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

5. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

6. Иностраный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Иностраный (международный) наблюдатель во время пребывания на территории Российской Федерации находится под покровительством Российской Федерации. Избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны оказывать ему необходимое содействие.

8. Иностранцы (международные) наблюдатели вправе после окончания времени голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации.

9. Иностранцы (международные) наблюдатели вправе встречаться с кандидатами и их доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами политических партий, избирательных блоков.

10. Иностранцы (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблю-

дением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов или общепризнанных принципов и норм международного права.

1. Российская Федерация является одной из немногих стран, в которых законодательно закреплены права иностранных (международных) наблюдателей по наблюдению за ходом выборов. Согласно п. 43 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» иностранный (международный) наблюдатель — это представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации. Таким образом, категории «иностранный наблюдатель» и «международный наблюдатель» рассматриваются как равнозначные. Комментируемый пункт предусматривает для иностранного (международного) наблюдателя получение разрешения на въезд на территорию Российской Федерации. Хотя нельзя исключать и то, что международная (да и иностранная) организация может предложить в качестве своего представителя гражданина Российской Федерации, которому, естественно, не требуется получение разрешения на въезд на территорию своего государства. Особенно это актуально в случае приобретения общественным объединением статуса международного. В соответствии со ст. 47 Федерального закона «Об общественных объединениях», общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность, хотя бы одно его структурное подразделение — организация, отделение или филиал и представительство.

Порядок въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных (международных) наблюдателей регулируется, в частности, Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹ и Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»².

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 11 данного Федерального закона).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 утвержден перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение¹. Это территории закрытых административно-территориальных образований; территории с регламентированным посещением для иностранных граждан; территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение; территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания; территории закрытых военных городков; зоны проведения контртеррористических операций; зоны экологического бедствия; пограничная зона; объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну; другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение.

Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден перечень территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан (в ред. от 9 июля 2002 г.)². Такие территории находятся в 20 субъектах Российской Федерации или даже совпадают с территорией всего субъекта Федерации (в случае с Чукотским автономным округом).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 41. Ст. 3995.

² Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 2. Ст. 37.

В настоящее время въезд иностранных граждан на территорию Российской Федерации с регламентированным посещением согласовывается принимающими организациями с Федеральной службой безопасности России или ее органами в субъектах Российской Федерации по месту нахождения принимающих организаций. Федеральная служба безопасности России или ее органы на местах принимают решение о допуске иностранных граждан для посещения этих территорий по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами или их территориальными органами. В случае возникновения разногласий между заинтересованными организациями решение о въезде иностранных граждан на территории с регламентированным посещением принимается Государственной технической комиссией при Президенте Российской Федерации.

Обязательным условием беспрепятственного осуществления деятельности иностранных (международных) наблюдателей является наличие соответствующего приглашения и последующая аккредитация их в Центральной избирательной комиссии (см. комментарий к п. 5).

2. Пункт 2 комментируемой ст. 32 определяет перечень органов и лиц, наделенных правом приглашения иностранных (международных) наблюдателей, а также имеющих право подать такие приглашения. Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, палатами федерального парламента, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а также Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В комментируемом п. 2 изменен порядок направления приглашений от Государственной Думы. По ранее действующему Федеральному закону Государственная Дума направляла предложения в соответствии с предложениями каждого из избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в данной палате Федерального Собрания. Теперь же Государственная Дума направляет приглашения в соответствии с предложениями каждой из политических партий, каждого из избирательных блоков, федеральные списки которых допущены к распределению депутатских мандатов.

Направление приглашений происходит только после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительствен-

ными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. Обязательным условием предоставления иностранному (международному) наблюдателю права осуществлять свою деятельность является выдача ему Центральной избирательной комиссией удостоверения установленного образца. Такое удостоверение является документом, удостоверяющим статус иностранного (международного) наблюдателя. Образец и описание удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва был утвержден Центральной избирательной комиссией постановлением от 9 июля 2003 г. № 17/120-4. Согласно данному постановлению удостоверение оформляется на типовом трехцветном бланке размером 135 × 90 мм. В удостоверении указываются его номер, фамилия, имя иностранного (международного) наблюдателя, название представляемой страны и (или) организации, срок и условия действия удостоверения, дата выдачи, а также ставится подпись Председателя Центральной избирательной комиссии, скрепленная голограммой круглой гербовой печати Центральной избирательной комиссии.

4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 13 ст. 30) содержит лишь отсылочную норму, в соответствии с которой деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законом, но не называет такой федеральный закон. В рассматриваемой статье, помимо комментируемого Федерального закона, имеется отсылка к уже нескольким федеральным законам, также не называемым поименно. Положения же Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» фактически повторяют положения комментируемого Федерального закона. Вместо же положений федерального закона, четко определяющего порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей, такая регламентация сейчас осуществляется подзаконными актами Центральной избирательной комиссии. Например, упоминавшимся Постановлением от 9 июля 2003 г. № 17/120-4 Центральная избирательная комиссия утвердила Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении вы-

боров депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва.

5. Комментируемый п. 5 ст. 32 определяет срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя. Четко установлен только срок окончания полномочий такого наблюдателя — в день официального опубликования общих результатов выборов, т.е. не позднее трех недель со дня голосования (см. п. 4 ст. 89 комментируемого Федерального закона). Срок начала полномочий иностранного (международного) наблюдателя жестко связан с аккредитацией в Центральной избирательной комиссии и начинается со дня такой аккредитации.

Отказ Центральной избирательной комиссии в аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя рассматривался в Верховном Суде Российской Федерации (Решение от 4 октября 1999 г. № ГКПИ99-773).

Степаненко Ф.Ф. обратился в Верховный Суд России с жалобой о нарушении Центральной избирательной комиссией Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Как указывает заявитель, он обратился в Центральную избирательную комиссию, предъявив при этом официальное направление Днепропетровского областного центра по вопросам прав человека и попросил зарегистрировать его в качестве иностранного (международного) наблюдателя для получения информации за ходом выборов депутатов в Государственную Думу, однако ему в этом было отказано.

Верховный Суд отметил, что закон одним из условий аккредитации иностранного (международного) наблюдателя при проведении референдума и выборов в органы государственной власти в Российской Федерации предусматривает наличие приглашения от соответствующих органов. Согласно Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией.

Как было установлено в судебном заседании заявитель соответствующего приглашения не имел. Доводы заявителя о том, что у него имеется направление Днепропетровского областного центра по вопросам прав человека и приглашение

Совета избирателей «Гражданская солидарность» Первомайского района г. Москвы, не могли служить основанием для удовлетворения жалобы, так как эти документы не подпадают под перечень приглашений, предусмотренных законом. Что касается обращения Совета избирателей «Гражданская солидарность» Первомайского района г. Москвы в Центральную избирательную комиссию об аккредитации в качестве наблюдателя Степаненко Ф.Ф., то, как было установлено в судебном заседании, данное обращение в Центральную избирательную комиссию не направлялось, а было передано самому заявителю.

Действующее законодательство о выборах предусматривает возможность подачи предложений о направлении приглашений международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Но, как указал Верховный Суд, направление предложений органам и лицам, имеющим право направлять приглашения международным наблюдателям, не является безусловным основанием направления таких приглашений.

Учитывая, что при рассмотрении обращения Степаненко Ф.Ф. в Центральную избирательную комиссию нарушений действующего законодательства о выборах не допущено, права и свободы гражданина не были нарушены, поданная им жалоба не была удовлетворена Верховным Судом Российской Федерации.

6. Для точного и беспристрастного наблюдения за ходом избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы иностранный (международный) наблюдатель должен осуществлять свою деятельность самостоятельно и независимо. При этом обязанностью избирательных комиссий всех уровней, федеральных и региональных органов государственной власти является оказание ему необходимого содействия. Это содействие не может включать в себя материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя, которое производится за счет направившей его стороны либо за собственный счет.

7. Во время своего пребывания в России иностранный (международный) наблюдатель находится под покровительством Российской Федерации. Обязанностью избирательных комиссий, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации является оказание такому наблюдателю необходимого содействия. Граждане и должностные лица, нарушающие права иностранного (международного) наблюдателя, могут быть привлечены к административной ответственности. Согласно ст. 5.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение прав иностранного (международного) наблюдателя на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, получение которых предусмотрено законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда. За такие же действия на должностное лицо накладывается административный штраф в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда.

8. Пункты 8 и 9 комментируемой ст. 32 закрепляют ряд прав иностранного (международного) наблюдателя. Причем законодательно определены те права иностранного (международного) наблюдателя, которые он вправе осуществлять только после окончания времени голосования, а именно: излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации. Встречаться с кандидатами и их доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами политических партий, избирательных блоков иностранные (международные) наблюдатели вправе в любое время.

Следует отметить, что кроме комментируемой ст. 32 о правах иностранных (международных) наблюдателей также говорится и в пп. 5 и 6 ст. 31, пп. 3 и 19 ст. 81, п. 2 ст. 89 комментируемого Федерального закона.

9. Иностранцы (международные) наблюдатели могут использовать свой статус только для осуществления деятельности, связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов. На осуществление таким наблюдателем иной деятельности, связанной с выборами, законодательно установлен запрет.

Центральная избирательная комиссия вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов или общепризнанных принципов и норм международного права. Конкретизируя данную норму комментируемого Федерального закона, Постановление Центральной избирательной комиссии от 9 июля

2003 г. № 17/120-4 закрепляет, что основанием для этого служат подтверждающие такие нарушения документы, представляемые Международным управлением Аппарата Центральной избирательной комиссии (п. 4.2). Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права. Соответственно такая законодательная неопределенность оставляет широкие возможности для «усмотрения» Центральной избирательной комиссии в данном вопросе. В юридической литературе отмечается, что общепризнанные принципы международного права закреплены Уставом Организации Объединенных Наций, раскрываются и систематизируются в ряде международных документов, важнейшие среди которых — Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., и Хельсинский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.¹

Следует также учитывать, что в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ закреплено, что присутствие наблюдателей как иностранных, так национальных может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. В связи с этим государства-участники приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002. С. 119.

Глава V

Политические партии, избирательные блоки

Статья 33. Участие политических партий в выборах депутатов Государственной Думы

1. Политические партии участвуют в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе выдвигают списки кандидатов, в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О политических партиях».

2. Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и настоящим Федеральным законом принимать участие в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе выдвигать списки кандидатов, составляется федеральным органом, уполномоченным принимать решение о регистрации политических партий. На основании запроса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации указанный список по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в десятидневный срок со дня получения запроса. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет список политических партий в средства массовой информации для опубликования в пятидневный срок со дня его получения.

1. Состав субъектов, наделенных правом самостоятельно принимать участие в выборах депутатов Государственной Думы, претерпел существенные изменения в связи с принятием Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г.¹ и внесением на этой основе изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 июля 1998 г.²

В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» политические партии определяются как единственный вид общественного объединения, наделенный исключительными правами по самостоятельному выдвижению канди-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029.

датов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти (п. 1 ст. 36 названного Федерального закона).

Из законодательной дефиниции политической партии как общественного объединения, созданного в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, следует ключевая функция политических партий — электоральная. Это определяется самой сущностью партий как организаций, предназначенных для осуществления государственной власти.

Следует отметить, что законодатель подтвердил важность электоральной функции политических партий, включив в Федеральный закон «О политических партиях» норму, устанавливающую государственную поддержку политических партий путем их государственного финансирования, осуществляемого по итогам участия в выборах (п. 1 ст. 33 названного Федерального закона).

Применительно к выборам в федеральный парламент право политической партии получить компенсацию своих финансовых затрат на проведение избирательной кампании наступает в следующих случаях:

1) если федеральный список кандидатов, выдвинутый партией или избирательным блоком, в составе которого она участвовала в выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) если по одномандатным округам было избрано не менее 12 депутатов, выдвинутых от партии или от избирательного блока, в составе которого партия принимала участие в выборах.

В соответствии с п. 6 ст. 33 названного Федерального закона объем государственного финансирования исчисляется путем умножения суммы денежных средств в размере 0,005 МРОТ (установленного Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда» на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств) на число голосов избирателей, полученных партийным списком или депутатами, выдвинутыми партией по одномандатным округам. Причем государственное финансирование в указанном объеме выделяется партии ежегодно в течение всего срока полномочий Государственной Думы.

Данные законодательные новеллы следует рассматривать в контексте реформирования избирательного законодательства и законодательства о партиях, общий вектор которого направлен на сужение круга участников избирательного процесса.

В соответствии с первым федеральным избирательным законом 1994 г.¹ любое общественное объединение, зарегистрированное Министерством юстиции Российской Федерации не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования, устав которого предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, при соблюдении установленных в этом законе требований могло приобрести статус избирательного объединения. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г.² существенно ограничил число возможных участников избирательной кампании, предоставив право участия в выборах только политическим общественным объединениям³.

Принятый в соответствии с ним Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. признал таковыми политические партии, иные политические организации и политические движения. Учитывая практику парламентских выборов 1995 г., по итогам которых 26 избирательных объединений и блоков получили поддержку менее 1% избирателей, названный Федеральный закон в целях ограничения участия в выборах так называемых «объединений-однодневок» ужесточил требования к избирательным объединениям. Политическое общественное объединение либо изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения в целях придания ему статуса политического, должны были быть зарегистрированы не позднее чем за год до дня голосования.

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339; № 14. Ст. 1653; 2001. № 29. Ст. 2944.

³ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 июля 1998 г. в качестве организационно-правовых форм политических общественных объединений назвал общественную организацию (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3608.

Корреспондируясь с Федеральным законом «О политических партиях», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» от 12 июня 2002 г. ввел новое определение понятия «избирательное объединение» (п. 25 ст. 2 названного Федерального закона). Применительно к выборам в органы государственной власти под избирательным объединением понимаются политическая партия, ее региональные отделения, иные структурные подразделения, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Иными словами, рамочный избирательный закон вслед за Федеральным законом «О политических партиях» определил политические партии единственным видом общественного объединения, которое может обладать статусом избирательного объединения.

Принятый на его основе Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. из всех общественных объединений признал единственным полноправным коллективным участником избирательного процесса, способным выступать на выборах самостоятельно, только политическую партию, зарегистрированную в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях», а согласно ст. 34 комментируемого Федерального закона нахождение политической партии в составе избирательного блока рассматривается в качестве обязательного условия его образования и участия в избирательной кампании. Данное положение получает дальнейшее развитие в п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона, закрепляющем доминирующее положение политической партии в избирательном блоке: в случае выхода из избирательного блока всех политических партий избирательный блок прекращает свое существование, а регистрация федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным блоком, аннулируется.

Накануне парламентских выборов законодателем были внесены изменения и дополнения в ст. 34 комментируемого Федерального закона¹, в соответствии с которыми общерос-

¹ Федеральный закон от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 26. Ст. 2574.

сийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения, исключаются из круга субъектов, обладающих правом выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы. Указанные изменения распространяются на правоотношения, которые возникнут после дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с комментируемым Федеральным законом. Таким образом, избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы четвертого созыва станет последней кампанией, в которой состав таких субъектов не ограничен политическими партиями.

2. Положения п. 2 комментируемой статьи распространяется на правоотношения, связанные с представлением для опубликования в средства массовой информации списка политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и комментируемым Федеральным законом принимать участие в парламентских выборах.

Такой список составляется федеральным органом, уполномоченным принимать решение о регистрации политической партии, по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов¹. В Федеральном законе «О политических партиях» указанный орган именуется как федеральный регистрирующий орган (п. 2 ст. 15 Федерального закона). В ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» в качестве такового называется федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, каковым является Министерство юстиции Российской Федерации.

Особое значение приобретают положения п. 2 ст. 36 Федерального закона «О политических партиях», согласно которым политическая партия получает право участия в выборах, официальное опубликование решения о назначении которых состоялось после представления политической партией в регистрирующие органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

¹ По состоянию на день официального опубликования решения о назначении выборов список политических партий, обладающих правом принимать участие в выборах в Государственную Думу четвертого созыва, состоял из 44 политических партий и 20 общественных объединений.

Кроме того, следует учитывать и общие законодательные требования к созданию и функционированию политической партии (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»). Во-первых, это требование о наличии региональных отделений партии более чем в половине субъектов Российской Федерации (следовательно, партии в отличие от других общественных объединений рассматриваются только как общероссийские общественные объединения). Это в свою очередь означает фактический запрет на создание и функционирование каких-либо региональных, межрегиональных политических партий. Во-вторых, требование наличия не менее чем в 45 субъектах Российской Федерации региональных отделений с численностью не менее 100 членов. В-третьих, требование, согласно которому в партии должно состоять не менее 10 тыс. членов.

В соответствии с п. 5 ст. 19 Федерального закона «О политических партиях» федеральный регистрирующий орган по запросу Центральной избирательной комиссии Российской Федерации представляет последней в десятидневный срок со дня получения запроса списки политических партий, имеющих право принимать участие в выборах. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в свою очередь направляет список политических партий в средства массовой информации для опубликования в пятидневный срок со дня его получения.

Статья 34. Участие избирательных блоков в выборах депутатов Государственной Думы

1. Избирательным блоком является создаваемый для совместного участия в выборах добровольный союз двух или трех политических партий, включенных в список, указанный в статье 33 настоящего Федерального закона. Избирательным блоком также является добровольный союз одной или двух политических партий, включенных в список, указанный в статье 33 настоящего Федерального закона, с соответствием не более чем двумя или одним общероссийским общественным объединениям, которое создано в форме общественной организации или общественного движения и устав которого предусматривает участие в выборах. Указанные общероссийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения, либо внесенные в их уставы изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы в соответствии с федеральным законом не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения досрочных выборов депутатов Государственной Думы — не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указан-

ные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общероссийского общественного объединения.

2. В избирательные блоки не могут входить следующие общероссийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения:

объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии;

объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому и (или) конфессиональному признаку (признакам);

объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе;

международное общественное объединение.

(В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ при проведении выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в изъятие из порядка, установленного п. 2 ст. 34 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в избирательные блоки не могут входить следующие общероссийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения:

1) объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии;

2) объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому и (или) конфессиональному признаку (признакам);

3) объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе;

4) объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций;

5) объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических партий;

б) объединение, созданное для реализации профессиональных, научных, любительских интересов, а также созданное для реализации интересов групп граждан в соответствии со специальным федеральным законом, принятым в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».)

3. Список общероссийских общественных объединений, созданных в форме общественной организации или общественного движения и отвечающих требованиям пунктов 1 и 2 настоящей статьи, составляется федеральным органом юстиции. На основании запроса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации указанный список по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в десятидневный срок со дня получения запроса. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет список общероссийских общественных объединений в средства массовой информации для опубликования в пятидневный срок со дня его получения.

4. Решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) каждой из политических партий, каждого общероссийского общественного объединения с указанием наименования (наименований) политической партии (политических партий), иного общероссийского общественного объединения (иных общероссийских общественных объединений), с которыми предполагается создать избирательный блок. После этого представителями этих политических партий, иных общероссийских общественных объединений подписывается соглашение о создании избирательного блока.

5. Для регистрации избирательного блока его уполномоченный представитель представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следующие документы:

1) нотариально удостоверенные копии уставов политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок;

2) нотариально удостоверенные копии документов, подтверждающих факт внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о политических партиях, об иных общероссийских общественных объединениях, вошедших в избирательный блок;

3) протоколы съездов (конференций) политических партий, иных общероссийских общественных объединений с решениями о вхождении в избирательный блок;

4) соглашение о создании избирательного блока, подписанное представителями политических партий, иных общероссийских общественных объединений и заверенное печатями этих политических партий, общероссийских общественных объединений;

5) сведения о полном и кратком (состоящем не более чем из семи слов) наименовании избирательного блока.

6. Избирательные блоки подлежат регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не позднее чем в пятидневный срок после представления соответствующих документов. Данные документы могут представляться одновременно с представлением совместного федерального списка кандидатов и (или) списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, но не позднее указанного представления.

7. Основаниями для отказа в регистрации избирательного блока могут быть только отсутствие либо ненадлежащее оформление документов, указанных в пункте 5 настоящей статьи, несоответствие одного или нескольких вошедших в избирательный блок общероссийских общественных объединений (в том числе политических партий) требованиям статьи 33 настоящего Федерального закона, пункта 2 настоящей статьи, нарушения требований пунктов 1, 4 и 8 настоящей статьи, пункта 3 статьи 35 настоящего Федерального закона. Создание избирательного блока с меньшим составом участников, чем это было зафиксировано в решениях съездов (конференций) политической партии (политических партий), иного общероссийского общественного объединения (иных общероссийских общественных объединений) о создании данного избирательного блока, не может служить основанием для отказа в его регистрации, за исключением случаев, когда в избирательном блоке не остается ни одной политической партии.

8. Входящие в избирательный блок политические партии, иные общероссийские общественные объединения не могут на тех же выборах депутатов Государственной Думы входить в иные избирательные блоки или выступать на выборах депутатов Государственной Думы самостоятельно.

9. После регистрации избирательного блока Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в его состав не могут быть включены какие-либо другие политические партии, иные общероссийские общественные объединения.

10. Избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одну из входящих в него политических партий выступать от имени избирательного блока в период избирательной кампании, а также в течение срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва, если выдвинутый этим избирательным блоком федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 34 будет действовать в следующей редакции:

«Статья 34. Участие избирательных блоков в выборах депутатов Государственной Думы

1. Избирательным блоком является создаваемый для совместного участия в выборах добровольный союз двух или трех политических партий, включенных в список, указанный в статье 33 настоящего Федерального закона.

2. Решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде каждой из политических партий с указанием наименования (наименований) политической партии (политических партий), с которой (с которыми) предполагается создать избирательный блок. После этого представителями этих политических партий подписывается соглашение о создании избирательного блока.

3. Для регистрации избирательного блока его уполномоченный представитель представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следующие документы:

1) нотариально удостоверенные копии уставов политических партий, вошедших в избирательный блок;

2) нотариально удостоверенные копии документов, подтверждающих факт внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о политических партиях, вошедших в избирательный блок;

3) протоколы съездов политических партий с решениями о вхождении в избирательный блок;

4) соглашение о создании избирательного блока, подписанное представителями политических партий и заверенное печатями этих политических партий;

5) сведения о полном и кратком (состоящем не более чем из семи слов) наименовании избирательного блока.

4. Избирательные блоки подлежат регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не позднее чем в пятидневный срок после представления соответствующих документов. Данные документы могут представляться одновременно с представлением совместного федерального списка кандидатов и (или) списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, но не позднее указанного представления.

5. Основаниями для отказа в регистрации избирательного блока могут быть только отсутствие либо ненадлежащее оформление документов, указанных в пункте 3 настоящей статьи, несоответствие одной или нескольких вошедших в избирательный блок политических партий требованиям статьи 33 на-

стоящего Федерального закона, нарушение требований пунктов 1, 2 и 6 настоящей статьи, пункта 3 статьи 35 настоящего Федерального закона. Создание избирательного блока с меньшим составом участников, чем это было зафиксировано в решениях съездов политической партии (политических партий) о создании данного избирательного блока, не может служить основанием для отказа в его регистрации.

6. Вошедшие в избирательный блок политические партии не могут на тех же выборах депутатов Государственной Думы входить в иные избирательные блоки или выступать на выборах депутатов Государственной Думы самостоятельно.

7. После регистрации избирательного блока Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в его состав не могут быть включены какие-либо другие политические партии.

8. Избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одну из входящих в него политических партий выступать от имени избирательного блока в период избирательной кампании, а также в течение срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва, если выдвинутый этим избирательным блоком федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов.».)

1. Пункт 1 ст. 34 комментируемого Закона регулирует вопросы, касающиеся состава избирательных блоков на выборах депутатов Государственной Думы. В соответствии с ним в избирательный блок может входить два или три участника, каковыми могут являться политические партии и иные общероссийские общественные объединения, имеющие право участвовать в выборах в соответствии с комментируемым Федеральным законом и Федеральным законом «О политических партиях». При этом в состав избирательного блока обязательно должна входить хотя бы одна политическая партия.

Образование избирательных блоков согласно п. 3 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» допускается только после официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов. В соответствии с п. 4 ст. 35 названного Федерального закона в избирательные блоки могут входить помимо избирательных объединений общероссийские общественные объединения, уставом которых предусматривается участие в выборах

и референдуме. Следует подчеркнуть, что избирательное законодательство дает право вступать в избирательные блоки не любым общественным объединениям, а лишь общероссийским общественным объединениям, имеющим организационно-правовую форму либо общественных организаций, либо общественных движений. Ранее в соответствии с п. 1 ст. 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в избирательном блоке могли участвовать только избирательные объединения (каковыми ранее признавались помимо политических партий также иные политические организации и политические движения) в количестве двух и более.

Доминирующее положение в избирательном блоке занимают политические партии. Образование избирательного блока без участия хотя бы одной политической партии комментируемый Федеральный закон не предусматривает. Без участия политической партии иные общественные объединения не вправе ни создавать избирательный блок, ни самостоятельно участвовать в выборах депутатов Государственной Думы. Отказ от участия в выборах в составе избирательного блока всех политических партий в соответствии с п. 7 комментируемой статьи влечет отказ в регистрации избирательного блока, а согласно п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона — отмену решения о регистрации избирательного блока, о заверении списка (списков) кандидатов, выдвинутого (выдвинутых) этим избирательным блоком, либо аннулирование регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным блоком.

Участие политических партий в избирательном блоке допускается с соблюдением требований для самостоятельного участия их в выборах (см. комментарий к ст. 33). Общероссийские общественные объединения имеют право участвовать в выборах в составе избирательного блока только в том случае, если их регистрация или регистрация внесенных в их уставы изменений и дополнений, предусматривающих участие в выборах, была осуществлена в соответствии с федеральным законом не позднее чем за один год до дня голосования, а при проведении досрочных выборов депутатов Государственной Думы — не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. При этом следует учитывать, что при реорганизации общественного объединения создается новое общественное объединение, на регистрацию которого распространяются сроки, указанные в п. 1 ст. 34 комментируемого Закона. На

иные изменения и дополнения (помимо предусмотренных в п. 1 ст. 34 этого Закона), вносимые в устав общероссийского общественного объединения, эти сроки не распространяются.

2—3. Пункт 2 ст. 34 комментируемого Закона содержит перечень общероссийских общественных объединений, созданных в форме общественной организации или общественного движения, не имеющих права участвовать в выборах в составе избирательного блока.

В изначальной редакции п. 2 ст. 34 комментируемого Закона не подлежит применению ни на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (поскольку в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона “О политических партиях” и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»¹ при проведении выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с комментируемым Федеральным законом, в изъятие из порядка, установленного п. 2 ст. 34 комментируемого Федерального закона, применяется скорректированный перечень общероссийских общественных объединений), ни на последующих выборах (поскольку начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с комментируемым Федеральным законом, в состав избирательных блоков на выборах депутатов Государственной Думы могут входить только политические партии).

Отнесение того или иного общероссийского общественного объединения к объединениям, имеющим право участвовать в выборах в составе избирательного блока, по смыслу п. 3 ст. 34 комментируемого Закона, находится в компетенции федерального органа юстиции.

Положение п. 3 ст. 34 в целом аналогично положению п. 2 ст. 33 комментируемого Федерального закона. Однако если в качестве органа, уполномоченного составлять список общероссийских общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах депутатов Государственной Думы в составе избирательного блока, непосредственно указан федеральный орган юстиции, то в качестве органа, ответственного за составление списка политических партий, имеющих право прини-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 26. Ст. 2574.

мать участие в выборах депутатов Государственной Думы, указан федеральный орган, уполномоченный принимать решение о регистрации политических партий (хотя и в этом случае очевидно, что таким органом является Министерство юстиции Российской Федерации).

Список общероссийских общественных объединений так же, как и список политических партий, составляется по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в десятидневный срок со дня получения запроса, а последней — в пятидневный срок со дня его получения — в средства массовой информации для опубликования.

4. Решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) каждой из политических партий, каждого общероссийского общественного объединения в соответствии с уставом политической партии, иного общероссийского общественного объединения. При этом комментируемый Федеральный закон не обязывает политические партии и иные общероссийские общественные объединения принимать данное решение тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых к решениям о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам и о выдвижении федерального списка кандидатов (см. п. 4 комментария к ст. 39, п. 2 комментария к ст. 40). На указанном съезде (конференции) должны быть также определены представители этих политических партий, иных общероссийских общественных объединений, уполномоченные подписать соглашение о создании избирательного блока.

В решении о вхождении в избирательный блок должно (должны) указываться наименование (наименования) политической партии (политических партий), иного общероссийского общественного объединения (иных общероссийских общественных объединений), с которыми предполагается создать избирательный блок. При внесении в дальнейшем изменений и дополнений в комментируемый Федеральный закон представляется целесообразным скорректировать формулировку «решение... принимается... с указанием наименования (наименований)...».

После принятия решения о вхождении в избирательный блок подписывается соглашение о создании избирательного блока. Для подписания этого соглашения может быть проведен съезд (конференция) представителей политических партий,

иных общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок.

В этом соглашении в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 «О Перечне и формах документов, представляемых при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва политическими партиями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и кандидатами — в окружные избирательные комиссии» указываются:

- место и дата подписания соглашения;
- наименования участников избирательного блока;
- норма представительства на конференции избирательного блока от каждой политической партии, каждого общероссийского общественного объединения;
- порядок принятия решений на данной конференции избирательного блока;
- создаваемый руководящий орган блока и его численный состав либо политическая партия, уполномоченная выступать от имени избирательного блока;
- основания для исключения кандидата из федерального списка и отзыва кандидата, выдвинутого избирательным блоком по одномандатному избирательному округу;
- порядок возмещения стоимости использованного бесплатного эфирного времени и печатной площади в случаях, предусмотренных законодательством;
- порядок распределения бюджетных средств в случае получения их по результатам выборов согласно ст. 33 Федерального закона «О политических партиях»;
- распределение обязательств между политическими партиями, иными общероссийскими общественными объединениями, входящими в избирательный блок, по возмещению расходов, понесенных соответствующей избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов при наступлении обстоятельств, изложенных в п. 12 ст. 52 комментируемого Федерального закона,

а также, по усмотрению участников избирательного блока, регулируются иные вопросы деятельности избирательного блока (распределение прав по представлению кандидатур членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, по назначению членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса).

5. Пункт 5 ст. 34 комментируемого Закона устанавливает перечень документов, представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации уполномоченным представителем избирательного блока для регистрации последнего. Требование о представлении сведений о наименовании избирательного блока является новеллой комментируемого Федерального закона.

Полное наименование избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в данный блок, в соответствии с п. 3 ст. 35 комментируемого Федерального закона. Краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование избирательного блока подлежит согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с п. 5 ст. 35 комментируемого Федерального закона.

Формы указанных протоколов и соглашения (см. п. 4 комментария к ст. 34) установлены Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4. Помимо указанных в п. 5 ст. 34 документов в соответствии с названным Постановлением на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации представляются: выписка из протокола конференции избирательного блока с решением о создании полномочного органа избирательного блока с делегированием ему полномочий съезда (конференции) по решению вопросов, связанных с участием избирательного блока в выборах; выписка из протокола конференции избирательного блока о назначении уполномоченных представителей избирательного блока; список назначенных уполномоченных представителей избирательного блока и сведения о них на бумажном носителе и в машиночитаемом виде; заявления уполномоченных представителей на имя руководителя избирательного блока о согласии осуществлять указанную деятельность.

6. Избирательные блоки регистрируются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем в пятидневный срок после представления соответствующих документов. Документы, необходимые для регистрации избирательного блока, в соответствии с п. 7 ст. 41 комментируемого Федерального закона могут быть представлены в Центральную избирательную комиссию либо до представления списков кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам

и (или) в составе федерального списка кандидатов, либо вместе со списками кандидатов и иными документами, перечисленными в п. 3, 4 названной статьи. При этом общий срок регистрации избирательного блока и заверения списков кандидатов в этом случае не может превышать пяти дней.

7—8. В соответствии с п. 7 ст. 34 комментируемого Закона основанием для отказа в регистрации избирательного блока могут быть отсутствие либо ненадлежащее оформление документов, указанных в п. 5 ст. 34. Это означает, что формально при отсутствии или ненадлежащем оформлении документов, перечисленных в Постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4, но не указанных в п. 5 ст. 34, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не вправе отказать в регистрации избирательного блока.

Следующим основанием отказа в регистрации избирательного блока является отсутствие у одного или нескольких участников избирательного блока права принимать участие в выборах депутатов Государственной Думы в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и пп. 1, 2 ст. 34 комментируемого Закона.

Еще одним основанием является нарушение требований к численному составу избирательного блока, т.е. участие в избирательном блоке более трех политических партий, иных общероссийских общественных объединений или неучастие в избирательном блоке хотя бы одной политической партии. Создание избирательного блока с меньшим составом участников, чем это было зафиксировано в решениях съездов (конференций) политической партии (политических партий), иного общероссийского общественного объединения (иных общероссийских общественных объединений) о создании данного избирательного блока, не может служить основанием для отказа в его регистрации, за исключением случаев, когда в избирательном блоке не остается ни одной политической партии.

Наконец, основанием отказа в регистрации избирательного блока также может быть участие на тех же выборах одного или нескольких членов избирательного блока самостоятельно или в составе другого избирательного блока, а также нарушение порядка создания избирательного блока, установленного п. 4 ст. 34, и требований к наименованию избирательного блока, установленных в п. 3 ст. 35 комментируемого Федерального закона.

9. После регистрации избирательного блока в его состав не могут быть включены какие-либо другие политические партии, иные общероссийские общественные объединения. Изменения в составе избирательного блока могут быть связаны исключительно с выбытием участников избирательного блока в соответствии с п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона.

10. Обязанность избирательного блока уполномочить орган избирательного блока или одну из входящих в него политических партий выступать от имени избирательного блока в период избирательной кампании, а также в течение срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва, если выдвинутый этим избирательным блоком федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов, связана, прежде всего, со следующими обстоятельствами.

Во-первых, избирательный блок в соответствии со ст. 22—27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вправе предлагать кандидатуры членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий с правом решающего голоса, а согласно п. 20 ст. 29 названного Федерального закона — также назначить во все избирательные комиссии по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. При этом согласно п. 26 указанной статьи полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены по решению органа, назначившего его, и переданы другому лицу.

В соответствии же с п. 24 указанной статьи срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных избирательными блоками, выдвинувшими списки кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия остальных членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после официального опубликования результатов выборов, проводимых на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании. Полномочия членов остальных из-

бирательных комиссий прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих комиссий. С учетом этого наличие субъекта, уполномоченного принимать решения от имени избирательного блока в течение установленного в п. 10 ст. 34 срока, следует признать объективно необходимым.

Во-вторых, в соответствии с п. 3 ст. 39 комментируемого Федерального закона уполномоченный орган избирательного блока, федеральный список которого был допущен к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы, вправе принимать решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на повторных и дополнительных выборах, если это предусмотрено соглашением о создании избирательного блока.

Доминирующей роли политических партий как участников избирательного блока должен соответствовать объем их прав и ответственности. Это означает, что все избирательные действия блока должны производиться если не самим избирательным блоком, то политической партией (политическими партиями) в его составе. Возможность уполномочить в качестве субъекта, выступающего от имени избирательного блока, иное общероссийское общественное объединение, помимо политической партии, комментируемый Федеральный закон не предусматривает. Однако и распределение полномочий избирательного блока между несколькими политическими партиями в его составе не допускается.

Статья 35. Наименование и эмблема политической партии, избирательного блока

1. Политическая партия, избирательный блок представляют в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сведения о своем наименовании.

2. Наименованием политической партии является наименование, указанное в ее уставе.

3. Наименование избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в данный блок. В наименовании избирательного блока не может быть использовано наименование зарегистрированного общероссийского общественного объединения, не вошедшего в данный избирательный блок, вне зависимости от участия либо неучастия указанного общественного объединения в выборах, а также наименование иного ранее зарегистрированного на данных выборах избирательного блока. Не допускается также использование в качестве наименования избирательного блока наименования, использованного избирательным блоком на предыдущих выборах депутатов Государствен-

ной Думы, если в избирательный блок не входит более половины общественных объединений (их правопреемников), образовывавших соответствующий избирательный блок на предыдущих выборах. Использование имени и фамилии, псевдонима конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 3 ст. 35 будет действовать в следующей редакции:

«3. Наименование избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей политических партий, вошедших в данный избирательный блок. В наименовании избирательного блока не может быть использовано наименование политической партии, не вошедшей в данный избирательный блок, вне зависимости от ее участия или неучастия в выборах, иного зарегистрированного общероссийского общественного объединения, а также наименование иного ранее зарегистрированного на данных выборах избирательного блока. Не допускается также использование в качестве наименования избирательного блока наименования, использованного избирательным блоком на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, если в избирательный блок не входит более половины участников (их правопреемников), образовывавших соответствующий избирательный блок на предыдущих выборах. Использование имени и фамилии, псевдонима конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.»)

4. Политическая партия, избирательный блок одновременно с представлением списков кандидатов для заверения вправе представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации свою эмблему. При этом политическая партия вправе представить эмблему, описание которой содержится в ее уставе (далее — зарегистрированная эмблема), а при отсутствии таковой — иную эмблему. Избирательный блок вправе представить зарегистрированную эмблему любой из входящих в него политических партий либо другую эмблему, за исключением зарегистрированных эмблем политических партий и эмблем, описание которых содержится в уставах иных общероссийских общественных

объединений, входящих в другие избирательные блоки, а также эмблем, представленных другими избирательными блоками на данных либо предыдущих выборах депутатов Государственной Думы (если представляющий эмблему избирательный блок не имеет в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи права на использование наименования соответствующего избирательного блока). Символика политической партии, избирательного блока не должна нарушать право на интеллектуальную собственность, оскорблять или порочить Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», третье предложение п. 4 ст. 35 будет действовать в следующей редакции:

«Избирательный блок вправе представить зарегистрированную эмблему любой из входящих в него политических партий либо другую эмблему, за исключением зарегистрированных эмблем политических партий, входящих в другие избирательные блоки, а также эмблем, представленных другими избирательными блоками на данных либо предыдущих выборах депутатов Государственной Думы (если представляющий эмблему избирательный блок не имеет в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи права на использование наименования соответствующего избирательного блока).».)

5. Политическая партия, избирательный блок согласуют с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование и эмблему, используемые в избирательных документах.

6. Изменение наименований и эмблем политических партий, избирательных блоков после представления таких наименований и эмблем в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не допускается.

1. Политические партии и избирательные блоки обязаны представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сведения о своих официальных наименованиях, которые затем указываются во всех документах в ходе

избирательной кампании: при представлении в соответствующую избирательную комиссию документов о выдвижении кандидата (списка кандидатов), при изготовлении избирательных бюллетеней и т.д.

2. В уставе каждой политической партии обязательно должно быть определено ее название, как полное, так и сокращенное (возможно несколько сокращенных наименований). Например, Политическая партия «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО»» — Российская демократическая партия «ЯБЛОКО», РДП «ЯБЛОКО», Партия «ЯБЛОКО»; Политическая партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», сокращенное наименование — ПП «СПС»; «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ».

К сокращенным названиям нельзя относить те наименования политических партий, которые общеизвестны, сформировались в течение определенного времени на основе исторических традиций и используются, в том числе в СМИ, но не являются при этом официальными, в частности, «компартия» и т.п. Такие наименования не могут указываться в официальных документах, в том числе в избирательных бюллетенях, в ходе выборов.

3. Учитывая то, что избирательный блок — это коллективный субъект избирательного процесса, и входящие в его состав политические партии или общероссийские общественные объединения каждое имеет свое наименование, принятие решения о наименовании избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей политических партий, общероссийских общественных объединений, которые входят в данный избирательный блок. Наименование избирательного блока может быть новым либо таким же, как наименование одного из входящих в его состав общероссийского общественного объединения или политической партии. Как правило, выбирается то наименование, которое наиболее узнаваемо, чтобы не тратить время на достижение известности данного блока и его политической программы.

В целях недопущения введения избирателей в заблуждение комментируемый Федеральный закон запрещает использовать в качестве наименования избирательного блока наименование зарегистрированного общероссийского общественного объединения, которое не входит в его состав, независимо от того, участвует оно в выборах или нет. Введением такой нормы законодатель препятствует возможности привлечения голосов избирателей, считающих, что они голосуют за общественное

объединение, которое на самом деле не входит в состав избирательного блока.

Если в избирательный блок входит менее половины общественных объединений либо их правопреемников, которые составляли этот избирательный блок на предыдущих выборах, то название блока не может оставаться прежним, а должно быть изменено. Таким образом, избиратели не будут голосовать за избирательный блок, который мог быть популярен или одержал победу на предыдущих выборах, если в последующем его состав изменился, что также препятствует введению их в заблуждение.

Запрет на использование в названии избирательного блока имени и фамилии, псевдонима конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности, например, «Избирательный блок губернатора Петра Иванова», направлен на недопущение неправомерного использования избирательным блоком преимуществ должностного положения этого лица и в целом препятствует использованию авторитета государственной власти в интересах избирательной кампании.

Указанные требования относятся не только к полному наименованию избирательного блока, но и к сокращенному. Не рекомендуется, в частности, использовать и производные словосочетания, например, «Президентская партия России» и т.д.

К сожалению, на практике в ходе проведения избирательных кампаний через средства массовой информации так или иначе доводится до сведения избирателей, кто из должностных лиц поддерживает определенную политическую партию или избирательный блок.

Партия не должна эксплуатировать для повышения своей популярности упоминание в названии фамилий или псевдонимов (т.е. вымышленных имен) известных политических деятелей, представителей культуры и т.д. При этом данный запрет действует и в том случае, если гражданин, имя и фамилия которого будут использованы в названии партии, даст на это свое официальное согласие. В этом случае внимание избирателей может быть обращено именно на присутствие в числе членов партии известных общественных и политических деятелей, а не на политические программы соответствующих политических партий, избирательных блоков, что в конечном итоге побудит их проголосовать за конкретных лиц, а не за предвыборные программы.

Указанные положения комментируемого Федерального закона призваны максимально ограничить возможности неправового воздействия на волеизъявление избирателей, в том числе и таким способом.

4. В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия может иметь эмблему и иные символы, точное описание которых должно содержаться в уставе политической партии. Символика политической партии не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации, государственной символикой субъектов Российской Федерации, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств.

Эмблема — это условное изображение какого-либо понятия, знак какого-либо учреждения¹. Применительно к политической партии можно сказать, что ее эмблема представляет собой символическое изображение, описанное в ее уставе и отражающее основную идею данной общественной организации.

Эмблема используется политическими партиями и избирательными блоками в ходе проведения предвыборной агитации: при изготовлении печатных агитационных материалов, демонстрации агитационных материалов на телевидении, эмблема может изображаться также на иных агитационных материалах (кружках, футболках, кепках, канцелярских принадлежностях и т.д.) в целях привлечения внимания избирателей и обеспечения узнаваемости конкретной политической партии, избирательного блока среди множества других. Это особенно важно, так как наряду с наименованием эмблема политической партии, избирательного блока вносится в избирательный бюллетень для голосования.

Политическая партия, избирательный блок представляют свою эмблему в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно со списками кандидатов для заверения. Закон не устанавливает обязательного представления эмблемы. Политическая партия, избирательный блок вправе не представлять свою эмблему, в этом случае они не смогут использовать ее при проведении предвыборной агитации, эмблема также не будет указываться в избирательном бюллетене.

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 910.

Политическая партия представляет зарегистрированную эмблему, т.е. описание которой содержится в уставе партии. Если же таковая отсутствует, то может быть представлена любая иная эмблема, при этом должны быть соблюдены соответствующие требования законодательства.

Избирательный блок в качестве эмблемы может представить зарегистрированную эмблему любой из входящих в его состав политических партий либо любую другую эмблему. Эмблема избирательного блока может быть определена на съезде (конференции) представителей политических партий, общероссийских общественных объединений, которые входят в данный избирательный блок.

Избирательный блок не вправе использовать в качестве своей эмблемы зарегистрированные эмблемы иных, не входящих в данный избирательный блок политических партий и общественных объединений, а также эмблемы, представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации на данных или предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, если в избирательный блок не входит более половины общественных объединений (их правопреемников), образовывавших соответствующий избирательный блок на предыдущих выборах.

Указанное требование закона направлено на недопущение введения избирателей в заблуждение путем использования политическими партиями, избирательными блоками «чужих» эмблем и соответственно «чужой» популярности, что имеет решающее значение в борьбе за голоса избирателей на выборах.

Требование комментируемого Закона о необходимости соблюдения законодательства РФ об охране авторских и смежных прав при использовании символики политическими партиями и избирательными блоками направлено на защиту интеллектуальных прав создателей символики.

Символика является объектом авторского права, что следует из п. 2 ст. 6 Закона РФ «Об авторских и смежных правах» от 09.07.1993 г. № 5351-1 (в ред. 19.07.1995 г.): авторское право распространяется как на обнародованные произведения, так и на необнародованные произведения, существующие в какой-либо объективной форме, в том числе в форме изображения (рисунок, эскиз, картина, план, чертеж, кино-, теле-, видео- или фотокادر и так далее).

Партия, избирательный блок могут либо заключить договор с правообладателем, либо заключить договор на создание

и использование нового произведения (в данном случае на разработку эмблемы).

Автором эмблемы может быть физическое лицо, творческим трудом которого создано данное произведение. Автору в отношении его произведения принадлежат исключительные права на использование произведения в любой форме и любым способом. Передача имущественных прав может осуществляться на основе авторского договора о передаче исключительных прав или на основе авторского договора о передаче неисключительных прав. Таким образом, партия должна оформить согласие на использование эмблемы в авторском договоре, где отражаются способы использования эмблемы (конкретные права, передаваемые по данному договору); срок и территорию, на которые передается право; размер вознаграждения и (или) порядок определения размера вознаграждения за каждый способ использования эмблемы, порядок и сроки его выплаты, а также другие условия, которые стороны сочтут существенными для данного договора (п. 1 ст. 31 Закона РФ «Об авторских и смежных правах»).

Комментируемый Федеральный закон устанавливает, что символика политической партии, избирательного блока не должна оскорблять или порочить Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали.

Оскорбление вышеперечисленных государственных символов может выражаться в изображении их в ненадлежащем, противоестественном виде, например, в форме карикатуры. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации (ст. 329 Уголовного кодекса РФ). Если говорить о гимне, то его осквернением можно считать изменение слов, мелодии таким образом, что они будут непристойными и аморальными.

Эмблема не должна ущемлять национальные чувства различных народов РФ, а также нарушать и попираť установленные обществом моральные и нравственные нормы.

5. Политическая партия, избирательный блок должны согласовать с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации краткое наименование и эмблему для внесения их в избирательные документы. Краткое наименование может содержать не более семи слов. Это требование законодателя обусловлено необходимостью обеспечить ясность и удобство для избирателей при заполнении бюллетеня, а также для членов избирательных комиссий при работе с бюллетенями и иными избирательными документами.

6. После представления наименований политических партий и избирательных блоков в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации они не могут быть изменены. Это позволяет обеспечить однозначное, точное и полное информирование избирателей обо всех участниках избирательной кампании. Смена эмблемы либо наименования политической партии, избирательного блока после их утверждения может ввести избирателей в заблуждение, если, например, во всех агитационных материалах партия имела одно название, а в избирательный бюллетень будет внесено другое, поэтому законодатель ввел запрет на данные действия. После окончания избирательной кампании политическая партия может внести соответствующие изменения в устав и поменять как наименование, так и свою эмблему. Таким образом, запрет распространяется только на время проведения выборов с момента согласования наименования и эмблемы в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации до окончания избирательной кампании.

Статья 36. Уполномоченные представители политической партии, избирательного блока

1. Политическая партия, избирательный блок назначают представителей, уполномоченных в соответствии с настоящим Федеральным законом представлять политическую партию, избирательный блок по всем вопросам, связанным с участием политической партии, избирательного блока в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе по финансовым вопросам.

2. Уполномоченные представители назначаются решением съезда политической партии, съезда (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии, съездом (конференцией) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 2 ст. 36 будет действовать в следующей редакции:

«2. Уполномоченные представители назначаются решением съезда политической партии, съезда (конференции) представителей политических партий, вошедших в избирательный блок, либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии, съездом (конференцией) представителей политических партий, вошедших в избирательный блок.»).

3. Уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока осуществляет свои функции на основании решения, которое предусмотрено пунктом 2 настоящей статьи и в котором указываются его полномочия, фамилия, имя, отчество, дата рождения, серия, номер, дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), а для уполномоченного представителя по финансовым вопросам также право подписи финансовых документов и образец печати для финансовых документов.

4. Список назначенных уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока представляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. В списке уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, серия, номер, дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), номер телефона каждого уполномоченного представителя политической партии, избирательного блока, а для уполномоченного представителя по финансовым вопросам также сведения о том, что это уполномоченный представитель по финансовым вопросам. К данному списку прилагается также письменное согласие каждого из перечисленных лиц осуществлять указанную деятельность.

5. Уполномоченные представители политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам подлежат регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

6. Политическая партия, избирательный блок по решению уполномоченного на то органа политической партии, избирательного блока вправе в любое время прекратить полномочия уполномоченного представителя, письменно известив его об этом и направив копию соответствующую

шего решения в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

7. Уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, замещающие государственные или муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

8. Срок полномочий уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока начинается со дня их назначения и истекает с момента утраты статуса всеми кандидатами, выдвинутыми в составе соответствующего списка кандидатов назначивших их политической партии, избирательного блока, но не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов. Срок полномочий уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам истекает через 60 дней со дня голосования, а если в соответствии с настоящим Федеральным законом ведется судебное разбирательство с участием соответствующих политической партии, избирательного блока, — с момента вынесения окончательного решения судом.

1. Политические партии и избирательные блоки являются коллективными субъектами избирательного процесса, поэтому их участие в различных избирательных процедурах осуществляется через назначаемых ими уполномоченных представителей. Последние наделяются полномочиями по представлению интересов политических партий и избирательных блоков в избирательном процессе в соответствии с комментируемым законом, а также Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке деятельности уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам» № 14/114-4 от 24 июня 2003 г.

В комментируемом Федеральном законе не устанавливается максимальное число уполномоченных представителей, поэтому при решении вопроса об их количестве каждая политическая партия и избирательный блок должны определить это число самостоятельно, исходя из принципов необходимости и целесообразности.

2. Решение о назначении лица уполномоченным представителем (в том числе по финансовым вопросам) принимается на съезде партии либо съезде представителей политических партий, вошедших в избирательный блок, или же оно может быть принято органами, специально уполномоченными вышеуказанными субъектами. При проведении съезда партии принятие этого решения осуществляется в порядке, предусмотренном Уставом партии, оно принимается простым большинством голосов при наличии кворума. Как правило, съезд

правомочен, если зарегистрированы и участвуют в его работе более половины избранных делегатов, представляющих региональные отделения партии, находящихся на территориях более чем половины субъектов Российской Федерации.

3. Права и обязанности уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока определяются в решении об их назначении. Как правило, назначается несколько уполномоченных представителей с различными полномочиями для представления политической партии, избирательного блока по всем (или по конкретным) вопросам, связанным с участием в выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

Уполномоченные представители наделяются правами по представлению политических партий, избирательных блоков по всем вопросам, в том числе финансовым, которые непосредственно связаны с участием политических партий, избирательных блоков в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы. Это весь спектр избирательных действий, начиная с выдвижения кандидата по одномандатному округу либо списка кандидатов путем подачи соответствующих документов в избирательную комиссию и заканчивая сдачей итогового финансового отчета.

Уполномоченные представители политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам действуют на основании доверенности, которая должна содержать перечень делегируемых им полномочий и срок действия доверенности. Доверенность выдается руководящим органом политической партии, избирательного блока и подписывается лицами, имеющими соответствующие полномочия, закрепленные в Уставе политической партии, соглашении избирательного блока, либо решениями их руководящих органов. Подпись на доверенности заверяется печатью политической партии, печатью, используемой избирательным блоком, либо доверенность удостоверяется нотариально. Срок действия доверенности не должен превышать срока действия полномочий уполномоченного представителя по финансовым вопросам.

В перечень полномочий уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам могут входить:

- а) открытие специальных избирательных счетов;
- б) распоряжение денежными средствами избирательных фондов;

в) учет денежных средств избирательных фондов, контроль за формированием и расходованием денежных средств избирательных фондов;

г) представление в избирательную комиссию финансовых отчетов о размерах и источниках формирования избирательных фондов, а также о произведенных затратах;

д) закрытие специальных избирательных счетов;

е) право заключения и расторжения договоров;

ж) право подписи первичных учетных документов, контроль за их своевременным и надлежащим оформлением, а также законностью совершаемых финансовых операций;

з) право использования печати.

В доверенности могут быть указаны иные полномочия, касающиеся финансовой деятельности, предусмотренные решением о назначении уполномоченных представителей по финансовым вопросам (п. 4 Постановления Центральной избирательной комиссии РФ «О порядке деятельности уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам» № 14/114-4 от 24 июня 2003 г.).

В Постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации специально представлен примерный перечень прав, которыми может быть наделен уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам, при необходимости объем его полномочий может быть расширен. Следует обратить внимание на то, что только уполномоченные представители по финансовым вопросам действуют на основании доверенности. Это требование закона объясняется высокой степенью ответственности указанных лиц при распоряжении средствами избирательного фонда политической партии, избирательного блока.

В решении о назначении уполномоченных представителей помимо их функций указываются также анкетные данные: фамилия, имя, отчество, дата рождения, серия, номер, дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина РФ (это может быть паспорт гражданина СССР с вкладышем, подтверждающим гражданство РФ, заграничный паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка, удостоверение личности моряка), адрес места жительства (указывается адрес, по которому лицо зарегистрировано), основное место работы или службы, должность в соответствии с записью в трудовой книжке, номер телефона в

отношении каждого уполномоченного представителя. В отношении уполномоченного представителя по финансовым вопросам политической партии, избирательного блока особо оговаривается его статус и указывается, что данное лицо имеет право подписи финансовых документов.

Финансовые документы подразделяются на платежные документы и документы в обоснование платежа. К платежным документам, заполняемым в ходе избирательной кампании относятся платежные поручения банку о перечислении безналичных средств с расчетного счета плательщика; расходный кассовый ордер при выплате наличных денежных средств физическому лицу и т.д. Договоры, соглашения, счета являются документами в обоснование платежа.

В решении о назначении уполномоченного представителя по финансовым вопросам необходимо также представить образец печати для заверения финансовых документов.

5. В отличие от остальных уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока, уполномоченные представители по финансовым вопросам подлежат регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В соответствии с п. 6 Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке деятельности уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам» № 14/114-4 от 24 июня 2003 г. для регистрации уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации представляются следующие документы:

а) решение съезда политической партии или съезда (конференции) представителей политических партий, вошедших в избирательный блок, либо решение органа, уполномоченного съездом политической партии или съездом (конференцией) представителей политических партий, вошедших в избирательный блок, о назначении уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам с указанием следующих данных: фамилия, имя, отчество; дата рождения; серия, номер и дата выдачи паспорта или заменяющего его документа; адрес места жительства; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий);

- б) список уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам;
- в) доверенности, оформленные в соответствии с требованиями действующего законодательства;
- г) письменное согласие уполномоченного представителя по финансовым вопросам осуществлять указанную деятельность.

Кроме того, представляются сведения о номерах контактных телефонов, адресах фактического нахождения уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам.

Вышеперечисленные документы представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации вместе с представлением на заверение списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рассматривает документы и принимает решение о регистрации (об отказе в регистрации) уполномоченного представителя политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам одновременно с выдачей заверенных копий федеральных списков. При представлении документов для регистрации уполномоченных представителей по финансовым вопросам на более поздних этапах избирательной кампании решение об их регистрации принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в трехдневный срок с момента представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации указанных документов (п. 8 Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке деятельности уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков по финансовым вопросам»).

Следует отметить, что регистрация уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока по финансовым вопросам носит скорее уведомительный, чем «разрешительный» характер, поэтому если представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документы для их регистрации полностью соответствуют требованиям действующего законодательства, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации производит их регистрацию.

6. Комментируемый Федеральный закон устанавливает срок полномочий уполномоченного представителя по финансовым вопросам. В то же время уполномоченный орган политичес-

кой партии, избирательного блока, например, Координационный Совет или конференция представителей блока, может в любое время прекратить его полномочия, приняв соответствующее решение и направив копию этого решения в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Закон не устанавливает даже примерного перечня оснований, по которым уполномоченный представитель может быть освобожден от выполнения своих обязанностей, так как принятие данного решения является внутренним делом политической партии или избирательного блока. Это могут быть как уважительные причины, так и неисполнение или ненадлежащее исполнение уполномоченным представителем своих обязанностей. В любом случае после принятия соответствующего решения уполномоченный орган политической партии, избирательного блока должен уведомить в письменной форме уполномоченного представителя, в отношении которого принято решение.

7. При исполнении обязанностей уполномоченный представитель не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Перечень действий, которые могут быть квалифицированы как использование преимуществ должностного или служебного положения содержится в ч. 4 ст. 49 комментируемого Закона — это привлечение лиц, находящихся в подчинении в служебное время к осуществлению действий, связанных с избирательной кампанией, использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, для проведения предвыборной агитации; использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации; обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда.

Данные требования закона направлены на обеспечение принципа равных условий для всех участников избирательной кампании, так как использование вышеуказанных преимуществ особенно при проведении предвыборной агитации может значительно повлиять на волеизъявление избирателей при голосовании.

8. Комментируемый Федеральный закон устанавливает сроки полномочий уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока. Они начинаются с момента их назначения на съезде политической партии, конференции избирательного блока и прекращаются в момент утраты статуса кандидата всеми кандидатами, выдвинутыми в списке от соответствующей политической партии, избирательного блока. По общему правилу кандидат на выборах депутатов Государственной Думы утрачивает свой статус в день официального опубликования общих результатов выборов (если этого не произошло раньше на основаниях, предусмотренных настоящим Федеральным законом), соответственно и полномочия уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока прекращаются в этот же день. Утрата всеми кандидатами своего статуса может произойти и ранее указанного срока, например, в случае отзыва политической партией, избирательным блоком федерального списка кандидатов. Такое решение может быть принято в любое время, но не позднее чем за 5 дней до дня голосования. Соответствующее заявление подается в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и не подлежит отзыву.

Особо оговаривается срок полномочий уполномоченных представителей по финансовым вопросам политической партии, избирательного блока. В связи с необходимостью подготовки и подачи ими в соответствующую избирательную комиссию итогового финансового отчета не позднее чем через 30 дней после официального опубликования результатов выборов срок их полномочий истекает через 60 дней после дня голосования. Указанный срок может быть продлен в том случае, если ведется одно или несколько судебных разбирательств с участием политической партии, избирательного блока в лице их уполномоченных представителей по финансовым вопросам по вопросам, связанным с проведением ими своей избирательной кампании. В этом случае полномочия уполномоченных представителей по финансовым вопросам прекращаются только с момента вынесения судом окончательного

решения. При этом не требуется принятия никаких дополнительных решений политической партии, избирательного блока в лице их уполномоченных органов для продления срока полномочий представителей по финансовым вопросам.

Статья 37. Участие политических партий, избирательных блоков в выборах депутатов Государственной Думы

Политические партии, избирательные блоки участвуют в выборах депутатов Государственной Думы на равных основаниях в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Комментируемая статья закрепляет принцип равенства для участников избирательной кампании — политических партий и избирательных блоков.

Равенство указанных субъектов заключается в том, что они обладают равными правами и несут равные обязанности при проведении избирательной кампании.

При этом необходимо понимать комментируемую статью таким образом, что между собой равны не только все политические партии и между собой равны все избирательные блоки. Законодатель устанавливает также и равенство политических партий и избирательных блоков по отношению друг к другу в ходе избирательной кампании, хотя в тексте комментируемого Закона они перечислены через запятую, что может быть интерпретировано не совсем точно.

Принцип равенства заключается в том, что для регистрации кандидатов, списков кандидатов политические партии и избирательные блоки должны представить в Центральную избирательную комиссию одинаковое количество собранных подписей избирателей либо внести на специальный счет избирательный залог, размер которого равен 37 млн 500 тыс. руб. для каждой политической партии и избирательного блока.

Каждая политическая партия и избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, со дня представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов для регистрации федерального списка кандидатов вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, в каждую избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, в каждую окружную, территориальную, участковую избирательные комиссии (п. 1 ст. 23 комментируемого Закона).

Политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие зарегистрированного (зарегистрированных) по одномандатному избирательному округу кандидата (кандидатов), также вправе назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 23 комментируемого Закона).

Равные основания для политических партий и избирательных блоков заключаются также и в предоставлении им равных возможностей при проведении предвыборной агитации. Принцип равенства в данном вопросе нельзя расценивать как абсолютный, так как речь идет о равных *возможностях*, установленных избирательным законодательством. При этом количество проведенных агитационных мероприятий и объем размещаемых агитационных материалов в СМИ, количество агитационных печатных материалов, выпущенных политической партией, избирательным блоком, будет зависеть от стратегии ведения избирательной кампании и размерах средств соответствующих избирательных фондов политических партий, избирательных блоков, чтобы оплатить все агитационные мероприятия.

Равенство политических партий и избирательных блоков реализуется и при распределении депутатских мандатов по результатам выборов (подробнее см. комментарий к ст. 84—86).

В то же время принцип равенства не применяется в том случае, когда некоторые политические партии и избирательные блоки вправе не представлять в соответствующие избирательные комиссии подписи избирателей и не вносить избирательный залог для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, и (или) при регистрации федерального списка кандидатов, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов (пп. 7, 8 ст. 45 комментируемого Закона).

Указанное положение можно признать ограничением принципа равенства политических партий, избирательных блоков, установленного комментируемым Законом. Тем не менее в тексте ст. 37 ссылка на возможность таких ограничений отсут-

ствуется. В то же время, если обратиться к положениям комментируемого Закона, устанавливающим принцип равенства кандидатов в п. 1 ст. 48 говорится о том, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами.

В этой связи следует отметить, что хотя положение об ограничениях принципа равенства для политических партий и избирательных блоков не предусмотрено в комментируемом Федеральном законе, тем не менее законодатель предусмотрел некоторые исключения из положений ст. 37, и равенство нельзя понимать буквально, что вытекает из содержания других статей комментируемого Федерального закона.

Глава VI

Выдвижение и регистрация кандидатов

Статья 38. Самовыдвижение кандидата

1. Право выдвинуть свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, обладающему пассивным избирательным правом.

2. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру только в одном одномандатном избирательном округе. Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не может быть выдвинут политической партией, избирательным блоком. В случае нарушения данного требования действительным считается выдвижение, о котором избирательная комиссия была уведомлена раньше, если в течение суток после приема избирательной комиссией более позднего уведомления кандидат не подаст заявление об отзыве ранее представленного уведомления.

3. Самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу может производиться после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, но не ранее дня официального опубликования (публикации) схемы одномандатных избирательных округов и не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

4. В случае роспуска Государственной Думы самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу может производиться после официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении досрочных выборов депутатов Государственной Думы нового созыва либо публикации решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принятого в соответствии с пунктом 5 статьи 5 настоящего Федерального закона, но не позднее чем за пять дней до дня представления в соответствующую окружную избирательную комиссию документов для регистрации кандидата.

5. Самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу на повторных и дополнительных выборах может производиться после публикации решения о назначении этих выборов.

6. Гражданин Российской Федерации, выдвинувший свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу, направляет в соответствующую окружную избирательную комиссию письменное уведомление о самовыдвижении. В уведомлении должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства кандидата.

7. Одновременно с уведомлением, указанным в пункте 6 настоящей статьи, в соответствующую окружную избирательную комиссию должны быть представлены:

1) заявление кандидата о его согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы. В этом заявлении указываются сведения биографического характера: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, — сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа, вид, серия, номер, дата выдачи документа, удостоверяющего личность и содержащего сведения о гражданстве и об адресе места жительства, наименование или код органа, выдавшего данный документ. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении также должны указываться сведения о судимости кандидата. В заявлении должно указываться гражданство кандидата, а в случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства также гражданство иностранного государства с указанием наименования иностранного государства, даты и оснований приобретения гражданства (далее — сведения об иностранном гражданстве кандидата);

2) сведения 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. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налогового органа по месту представления). Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется (представляются) справка (справки) о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные сведения, указанные в настоящем пункте, представляются по форме, установленной в приложении 4 к настоящему Федеральному закону. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться согласно настоящему пункту, это указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться.

8. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, вправе указать в заявлении, предусмотренном пунктом 7 настоящей статьи, свою принадлежность не более чем к одной политической партии, зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке, либо иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за

один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в данном общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом соответствующего общественного объединения. При этом кандидат согласует с окружной избирательной комиссией краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование данного общественного объединения.

9. Уведомление о самовыдвижении кандидата и иные документы, предусмотренные настоящей статьей, кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, обязан представить в сроки, установленные пунктами 3—5 настоящей статьи, в окружную избирательную комиссию лично. Уведомление о самовыдвижении кандидата и иные документы, предусмотренные настоящей статьей, могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении должна быть нотариально удостоверена либо письменно заверена администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором он содержится под стражей в качестве подозреваемого или обвиняемого).

10. Если к моменту выдвижения кандидата окружная избирательная комиссия не сформирована, уведомление, указанное в пункте 6 настоящей статьи, заявление кандидата о согласии баллотироваться и другие документы, указанные в пункте 7 настоящей статьи, представляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, которая осуществляет функции окружной избирательной комиссии по работе с представленными документами до ее формирования. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации передает указанные документы в окружную избирательную комиссию после ее формирования и назначения ее председателя.

11. Уведомление о самовыдвижении кандидата и прилагаемые к нему документы принимаются соответствующей избирательной комиссией при предъявлении документа, удостоверяющего личность кандидата (если уведомление представляется иным лицом, — при предъявлении нотариально удостоверенной копии документа, удостоверяющего личность кандидата). Копия документа, удостоверяющего личность кандидата, изготавливается в окружной избирательной комиссии в присутствии кандидата, заверяется подписью лица, принявшего уведомление, и прилагается к уведомлению. Кандидат (иное лицо) также предъявляет документы, подтверждающие указанные в заявлении кандидата о согласии баллотироваться сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), сведения о том, что кандидат является депутатом.

12. Соответствующая избирательная комиссия обязана выдать письменное подтверждение получения уведомления, указанного в пункте 6 настоящей статьи, заявления кандидата о согласии баллотироваться и других документов, указанных в настоящей статье, лицам, представившим эти документы. Указанное письменное подтверждение выдается незамедлительно после представления этих документов.

1. Комментируемый Федеральный закон устанавливает, что кандидатом по одномандатному избирательному округу в порядке самовыдвижения может быть выдвинут каждый гражданин, обладающий пассивным избирательным правом. В соответствии с комментируемым Федеральным законом выборы депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, как и прежде, проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Самовыдвижение в соответствии с п. 1 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 2 ст. 6 комментируемого Федерального закона относится к непосредственному выдвижению кандидатов наряду с выдвижением кандидатов по мажоритарным избирательным округам избирательными объединениями и избирательными блоками. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. существовала иная классификация форм выдвижения кандидатов. Кандидаты могли выдвигаться избирательными объединениями и избирательными блоками (по одномандатным избирательным округам и в составе федеральных списков кандидатов) и непосредственно избирателями. К выдвижению непосредственно избирателями относились самовыдвижение и выдвижение гражданами, обладающими активным избирательным правом на территории данного одномандатного избирательного округа. Последняя форма выдвижения в новых федеральных законах не предусматривается.

С фактом выдвижения связаны следующие юридические последствия: получение гражданином статуса кандидата; начало избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (п. 20 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и агитационного периода (п. 1 ст. 58 комментируемого Федерального закона¹).

Под пассивным избирательным правом в соответствии с п. 27 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях изби-

¹ Согласно п. 1 ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» начало агитационного периода обусловлено также созданием избирательного фонда.

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подразумевается право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти Российской Федерации и в органы местного самоуправления¹. Очевидно, что в п. 1 ст. 38 термин «пассивное избирательное право» должен пониматься в узком значении: как пассивное избирательное право исключительно на выборах депутатов Государственной Думы.

Последняя формулировка представляется более корректной, поскольку в зависимости от вида выборов круг лиц, обладающих пассивным избирательным правом, может существенно различаться. Так, согласно п. 8 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать на день голосования 21 год на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, 30 лет — на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и 21 год — на выборах в органы местного самоуправления.

В то же время использование сокращенной формулировки представляется вполне допустимым, поскольку пассивное избирательное право, как и активное избирательное право, по определению ограничено различными конкретными обстоятельствами. Однако если активное избирательное право существует безотносительно к конкретным выборам органов власти, возникает у всех граждан Российской Федерации (за исключением признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда) по достижении совершеннолетия и (по общему правилу) обусловлено фактом нахождения места жительства на территории избирательного округа (см. п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об ос-

¹ Необходимо отметить, что пассивное избирательное право как в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так и в комментируемом Федеральном законе формулируется именно как право быть избранными, в которое право выдвижения непосредственно не включается. Согласно же п. 28 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право участвовать в выдвижении кандидатов относится к иным избирательным правам граждан помимо права избирать и права быть избранными.

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), то пассивное избирательное право не существует в отрыве от конкретного органа, в который проводятся выборы, и обусловлено достижением того или иного возраста. Согласно п. 4 ст. 4 комментируемого Федерального закона депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года. При этом факт проживания на территории избирательного округа не является условием обладания пассивным избирательным правом, поскольку согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, правом выдвинуть свою кандидатуру в одномандатном избирательном округе гражданин Российской Федерации обладает независимо от факта нахождения места его жительства на территории данного округа. Пассивное избирательное право согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» также не может быть ограничено в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Необходимо отметить, что требование п. 1 ст. 38 о наличии у лица пассивного избирательного права обращено только к кандидатам, выдвигающимся в порядке самовыдвижения. В статьях комментируемого Федерального закона, посвященных порядку выдвижения кандидатов политическими партиями и избирательными блоками, аналогичного положения не содержится.

Однако это не нарушает принцип равенства кандидатов, установленный ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст. 48 комментируемого

Федерального закона, поскольку, во-первых, общее требование ко всем лицам, выдвигающимся (выдвигаемым) в качестве кандидатов, установлено в п. 8 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому «не может быть выдвинут кандидатом гражданин Российской Федерации, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах», а, во-вторых, в любом случае окружная избирательная комиссия не может воспрепятствовать выдвижению кандидатом лица, не обладающего пассивным избирательным правом, так как выдвижение кандидатов осуществляется в уведомительном порядке.

Полномочия избирательных комиссий по прекращению избирательных действий кандидатов, не обладающих пассивным избирательным правом, не установлены и в статьях, регулирующих порядок выдачи разрешения на открытие специального избирательного счета (п. 11 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 4 ст. 67 комментируемого Федерального закона) и основания отказа в заверении списков кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком (п. 7 ст. 41 комментируемого Федерального закона).

Такие полномочия соответствующая избирательная комиссия получает лишь на стадии принятия решения о регистрации кандидата (списка кандидатов): согласно подп. 1 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона отсутствие у кандидата пассивного избирательного права может служить основанием для отказа в регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, и для исключения соответствующих кандидатов из заверенного федерального списка кандидатов.

2. Пункт 2 комментируемой статьи устанавливает запрет на многократное выдвижение одного и того же лица. Этот запрет включает ограничение по числу инициатив выдвижения в порядке самовыдвижения (гражданин вправе выдвинуть свою кандидатуру только в одном одномандатном избирательном округе) и по числу возможных субъектов выдвижения (кандидат может быть выдвинут либо в порядке самовыдвижения, либо политической партией, избирательным блоком). При этом комментируемый Федеральный закон не ограничивает возможности самовыдвижения лица, являющегося членом политической партии или иного общероссийского общественно-

го объединения, даже в случае если эта политическая партия или иное общероссийское общественное объединение участвует в выборах депутатов Государственной Думы непосредственно или в составе избирательного блока и выдвигает другого кандидата по этому же одномандатному избирательному округу.

В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. содержался запрет лишь на выдвижение одного и того же лица по нескольким одномандатным избирательным округам (п. 9 ст. 37 названного Федерального закона). Возможность же выдвижения кандидата разными инициаторами выдвижения прямо предусматривалась в п. 8 ст. 44 названного Федерального закона, согласно которому «каждое избирательное объединение, избирательный блок, избиратель, избиратели, выдвинувшие одного и того же кандидата и письменно уведомившие о его выдвижении соответствующую избирательную комиссию, осуществляют сбор необходимого количества подписей избирателей в поддержку кандидатов». При этом не допускалось «суммирование подписей избирателей, собранных разными инициаторами выдвижения кандидата в поддержку одного и того же кандидата». В то же время в соответствии с п. 3 ст. 47 названного Федерального закона зарегистрирован тот или иной кандидат мог быть только как выдвинутый либо в порядке выдвижения, либо избирателями, либо политической партией, избирательным блоком.

В п. 2 ст. 38 комментируемого Федерального закона указаны последствия нарушения требований к числу инициатив и инициаторов выдвижения: из уведомлений о выдвижении одного и того же лица в качестве кандидата действительным по умолчанию считается более раннее. Однако в случае если в течение суток после приема избирательной комиссией более позднего уведомления кандидат подаст заявление об отзыве ранее представленного уведомления, действительным будет считаться более позднее уведомление.

Данное положение не вполне согласуется с п. 8 ст. 41 комментируемого Федерального закона, по которому выдвижение кандидата от политической партии, избирательного блока и в порядке самовыдвижения является основанием для отказа политической партии, избирательному блоку в выдаче заверенных копий списков кандидатов. Это означает, что уведомление о самовыдвижении, поданное до представления списка кандидатов в Центральную избирательную комиссию, либо

после такого представления, но до заверения списка кандидатов, будет автоматически признано действительным, в то время как уведомление о выдвижении кандидата от политической партии, избирательного блока, указанное в п. 12 ст. 41 комментируемого Федерального закона, в таком случае вообще не будет представлено в окружную избирательную комиссию, поскольку для этого необходимо предварительное заверение списка кандидатов.

Положение п. 2 ст. 38 о недействительности более позднего уведомления о выдвижении не вполне согласуется и с положением п. 7 ст. 47 Федерального закона, согласно которому в случае нарушения правил регистрации кандидата, в том числе регистрации в нескольких одномандатных избирательных округах и (или) регистрации кандидата, выдвинутого несколькими субъектами, действительной считается регистрация кандидата, решение о которой было принято раньше, если в течение суток после принятия более позднего решения о регистрации кандидат не подаст заявление об отказе от регистрации, состоявшейся раньше. Все решения о регистрации кандидата, кроме действительного, в соответствии с п. 7 ст. 47 и п. 1 ст. 95 комментируемого Федерального закона подлежат аннулированию.

Таким образом, комментируемый Федеральный закон допускает ситуацию, в которой кандидат будет зарегистрирован несколько раз, т.е. одновременно несколько уведомлений о выдвижении одного и того же кандидата по смыслу комментируемого Федерального закона окажутся действительными в нарушение, казалось бы, п. 2 ст. 38. Кроме того, в таком случае вполне вероятно, что кандидат будет зарегистрирован раньше в том избирательном округе (или от того субъекта выдвижения), в котором (которым) инициатива выдвижения была осуществлена позднее.

Исходя из сопоставления указанных положений п. 2 ст. 38, п. 7 ст. 47 и п. 1 ст. 95 комментируемого Федерального закона, эту коллизию можно разрешить единственным образом: п. 2 ст. 38 применяется к нарушениям, выявленным до принятия соответствующей окружной комиссией решения о регистрации кандидата, а п. 7 ст. 47 и п. 1 ст. 95 — соответственно после.

3. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. фиксированный срок выдвижения кандидатов не устанавливался. Выдвижение кандидатов ограничивалось только сроками опубликования решения о назначении выборов

и схемы одномандатных избирательных округов и подачи документов для регистрации кандидатов. В соответствии с п. 2 ст. 5 названного Федерального закона решение о назначении выборов должно было приниматься не ранее чем за пять месяцев и не позднее чем за четыре месяца до дня голосования, а схема образования одномандатных избирательных округов согласно ст. 12 названного Федерального закона должна была представляться на рассмотрение Государственной Думы не позднее чем за 200 дней до дня истечения конституционного срока, на который она была избрана, и утверждаться федеральным законом, который должен был быть опубликован (обнародован) не позднее чем за 100 дней до дня голосования. В случае неутверждения схемы одномандатных избирательных округов в установленный срок выдвижение кандидатов могло начинаться за 90 дней до дня голосования. Представление же избирательных документов для регистрации кандидатов в соответствии с п. 1 ст. 45 названного Федерального закона завершалось за 55 дней до дня голосования. Таким образом, фактически срок выдвижения кандидатов мог составлять как менее 35 дней, так и свыше трех месяцев.

Данное обстоятельство вносило существенную неопределенность в избирательный процесс. В связи с этим комментируемый Федеральный закон установил максимальный срок, в течение которого возможно самовыдвижение кандидатов. Этот срок составляет 30 дней при условии официального опубликования (публикации) схемы одномандатных избирательных округов до или одновременно с официальным опубликованием (публикацией) решения о назначении выборов. Названная схема утверждается федеральным законом, который согласно п. 7 ст. 12 комментируемого Федерального закона должен быть опубликован (обнародован) не позднее чем за 120 дней до истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва.

В п. 3 ст. 38 не оговаривается время, до которого возможно представление уведомления о самовыдвижении, заявления о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу и иных документов (ср.: положения пп. 1, 2 ст. 45 комментируемого Федерального закона, устанавливающие сроки представления документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов).

При определенном стечении обстоятельств указанный срок может составлять менее 30 дней. Так, конституционный срок,

на который была избрана Государственная Дума действующего созыва, истекает 19 декабря 2003 г., т.е. через 12 дней после даты, на которую в соответствии с п. 2 ст. 5 комментируемого Федерального закона назначены выборы. Следовательно, если бы решение о назначении выборов было принято за 110 дней до дня голосования, при условии его публикации в день принятия срок, в течение которого было бы возможно самовыдвижение кандидатов, составил бы 28 дней.

Если федеральный закон, в котором должна содержаться схема одномандатных избирательных округов, не опубликован (не обнародован) в установленный срок, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации публикует (обнародует) схему округов, которая была использована при выборах Государственной Думы предыдущего созыва, либо определяет, утверждает и публикует (обнародует) новую схему округов (см. п. 8 комментария к ст. 12). Публикация (обнародование) схемы округов в этом случае сохраняется в качестве условия начала самовыдвижения кандидатов.

В ранее действовавшем Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» это требование отсутствовало: согласно п. 5 ст. 37 названного Федерального закона в случае неутверждения схемы одномандатных избирательных округов федеральным законом в установленный срок выборы по одномандатным избирательным округам должны были проводиться по схеме, использовавшейся при выборах Государственной Думы предыдущего созыва. Прежняя схема в этом случае должна была быть опубликована (обнародована) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем за 98 дней до дня голосования, однако, независимо от факта опубликования (обнародования) схемы одномандатных избирательных округов выдвижение кандидатов по ним могло начинаться за 90 дней до дня голосования.

4. Пункт 4 комментируемой статьи устанавливает особый порядок исчисления сроков самовыдвижения при досрочном роспуске Государственной Думы. В этом случае самовыдвижение начинается с момента официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении досрочных выборов депутатов Государственной Думы нового созыва. В случае же если Президент Российской Федерации, распустив Государственную Думу, не назначит выборы депутатов Государственной Думы нового созыва, основанием для начала

самовыдвижения кандидатов будет считаться публикация соответствующего решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Решение Президента Российской Федерации или Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через, соответственно, пять дней со дня его принятия и семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения Президента Российской Федерации о назначении досрочных выборов (см. п. 4 комментария к ст. 5). С официальным опубликованием (обнародованием) схемы одномандатных избирательных округов сроки самовыдвижения на досрочных выборах не связаны.

Самовыдвижение кандидата на досрочных выборах согласно п. 4 комментируемой статьи может производиться не позднее чем за пять дней до дня представления им в соответствующую окружную избирательную комиссию документов для регистрации. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данное положение отсутствовало. Не предъявляются такие требования и комментируемым Федеральным законом к самовыдвижению кандидатов на очередных выборах.

Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 6 ст. 5 комментируемого Федерального закона в случае проведения досрочных выборов «сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на четверть». Это означает, что самовыдвижение кандидатов, равно как и подача документов для регистрации кандидатов (см. пп. 1—2 комментария к ст. 45), может производиться в течение 22—23 дней.

При назначении досрочных выборов в соответствии с п. 4 ст. 5 комментируемого Федерального закона днем голосования является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца (т.е. минимум 89 дней и максимум 92 дня) со дня роспуска Государственной Думы. День роспуска Государственной Думы, таким образом, может предшествовать дню голосования минимум на 82 дня и максимум на 91 день. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия (т.е. минимум за 77 дней и максимум за 91 день до дня голосования).

Если Президент Российской Федерации, распустив Государственную Думу, не назначит выборы депутатов Государственной Думы нового созыва, выборы согласно п. 5 ст. 5 комментируемого Федерального закона назначаются решением Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на первое или на второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы, т.е. минимум через 90 и максимум через 107 дней со дня роспуска Государственной Думы. Это решение публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного п. 4 ст. 5 комментируемого Федерального закона срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов (т.е. через 12 дней со дня роспуска Государственной Думы).

С учетом этих сроков, ситуация, при которой нарушение кандидатом сроков подачи документов в соответствующую избирательную комиссию имело бы значение при решении вопроса о его регистрации (т.е. при которой самовыдвижение могло бы быть произведено менее чем за пять дней до окончания сроков подачи документов для регистрации), практически невозможна. В противном случае будет иметь место нарушение п. 9 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при досрочных выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 30 дней (см. пп. 1—2 комментария к ст. 45).

Это означает, что комментируемое положение о минимальном пятидневном сроке для кандидата имеет, по большому счету, формальное значение, и призвано, в первую очередь, облегчить работу избирательных комиссий в условиях проведения досрочных выборов.

5. Пункт 5 ст. 38 комментируемого Федерального закона устанавливает порядок исчисления сроков самовыдвижения на повторных и дополнительных выборах. Поскольку в этом случае публикация новой схемы избирательных округов не требуется, самовыдвижение кандидата на повторных и дополнительных выборах может производиться непосредственно после публикации решения о назначении этих выборов.

6. Пункт 6 ст. 38 устанавливает, что для выдвижения гражданином Российской Федерации своей кандидатуры по одномандатному избирательному округу ему необходимо направить в соответствующую избирательную комиссию письменное уведомление о самовыдвижении, в котором должны быть указаны определенные данные: фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства кандидата (см. п. 7 комментария к ст. 38). В комментируемом Федеральном законе прямо не указано, необходима ли в этом уведомлении собственноручная подпись лица, выдвигающего свою кандидатуру, однако по смыслу его положений именно лицо, выдвигающееся кандидатом, составляет и подписывает уведомление о самовыдвижении. В практике избирательных кампаний сформировалось требование о собственноручном составлении кандидатом уведомления о самовыдвижении.

Как следствие, уведомление о самовыдвижении кандидата фактически не несет самостоятельной смысловой нагрузки: все содержащиеся в нем сведения повторяются в заявлении о согласии баллотироваться, подаваемом вместе с уведомлением о самовыдвижении в соответствующую избирательную комиссию. Однако представление уведомления о самовыдвижении предусмотрено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», разделяющем уведомление о выдвижении и заявление о согласии баллотироваться независимо от того, какой субъект является инициатором выдвижения кандидата (п. 1 ст. 33). Прежний Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривал (в п. 2 ст. 28) другую форму: уведомление о начале сбора подписей, представлявшееся в соответствующую избирательную комиссию вместе с заявлением о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу. В п. 7 ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. предусматривалась форма уведомления об инициативе выдвижения, после подачи которого кандидат получал право начать сбор подписей (п. 1 ст. 42). Существование данной формы обосновывалось тем, что выдвижение кандидата непосредственно гражданами включало не только самовыдвижение, но и выдвижение избирателями, т.е. инициатор выдвижения и заявитель, дававший согласие баллотироваться по

соответствующему одномандатному избирательному округу, могли не совпадать.

Хотя в комментируемом Федеральном законе выдвижение кандидата избирателями не предусматривается, форма уведомления о самовыдвижении в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сохранена. В целях сокращения дублирования между уведомлением о самовыдвижении и заявлением о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, представляемым в соответствующую избирательную комиссию вместе с уведомлением, снято существовавшее ранее требование об указании в последнем основного места работы или службы и занимаемой должности (в случае отсутствия основного места работы или службы — рода занятий), а также серии и номера паспорта или заменяющего его документа (см. п. 7 ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г.).

Пункт 6 комментируемой статьи вносит некоторую неопределенность в толкование содержания процедуры выдвижения. С одной стороны, направление уведомления о самовыдвижении, очевидно, является частью процедуры выдвижения. Это следует из п. 1 ст. 34 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего, что самовыдвижение кандидата осуществляется путем уведомления об этом кандидатом соответствующей избирательной комиссии. Однако, с другой стороны, в соответствии с п. 6 комментируемой статьи на момент такого направления гражданин уже считается «выдвинувшимся». Это не соответствует п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата только после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления о выдвижении и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу.

7. В п. 7 комментируемой статьи говорится о форме и содержании трех документов, представляемых вместе с уведомлением о самовыдвижении: заявления о согласии баллотировать-

ся, сведениях о размере и источниках доходов, сведениях об имуществе кандидата. Помимо названных документов в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 «О Перечне и формах документов, представляемых при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва политическими партиями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и кандидатами — в окружные избирательные комиссии» в случае назначения кандидатом уполномоченного представителя по финансовым вопросам в избирательную комиссию также представляется соответствующая доверенность по форме, установленной в приложении 54 к названному Постановлению.

Санкции за несвоевременное (не одновременно с уведомлением о самовыдвижении) представление заявления о согласии баллотироваться отсутствуют. Однако до такого представления то или иное лицо в соответствии с п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не может считаться кандидатом, а следовательно, соответствующая избирательная комиссия не может выдать ему разрешение на открытие специального избирательного счета. Последнее означает, что данное лицо не сможет начать предвыборную агитацию и оплатить изготовление подписных листов и сбор подписей.

Что же касается сведений о доходах и об имуществе кандидата, то возможность представления их отдельно от уведомления комментируемый Федеральный закон не предусматривает. Исходя из этого, можно предположить, что в случае если кандидат не представит названные сведения вместе с уведомлением о самовыдвижении и заявлением о согласии баллотироваться, он лишится права представить эти сведения, кроме как при повторном выдвижении¹. Учитывая, что избирательные комиссии не вправе отказать в приеме уведомления о выдвижении и заявления о согласии баллотироваться, использование ими данной трактовки является, по сути, единственным стимулом к соблюдению кандидатами установленного порядка самовыдвижения.

¹ Отсутствие же какого-либо из трех указанных в п. 7 комментируемой статьи документов согласно подп. 3 п. 8 ст. 47 и подп. 1 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона является основанием для соответственно отказа в регистрации и для отмены регистрации кандидата.

1) В заявлении о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу лицо, выдвигающее свою кандидатуру, лично подтверждает свое осознанное решение участвовать в избирательной кампании в качестве кандидата. В заявлении указывается номер и наименование одномандатного избирательного округа, дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы. В заявлении также указывается ряд сведений биографического характера: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения (в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. требование об указании места рождения не содержалось), адрес места жительства, уровень образования (основное общее, среднее общее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное, послевузовское профессиональное)¹, место работы или службы (в случае если таких мест несколько — только основное), занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), вид, серия, номер, дата выдачи документа, удостоверяющего личность и содержащего сведения о гражданстве и об адресе места жительства, наименование или код органа, выдавшего данный документ.

Под сведениями о роде занятий согласно Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 подразумеваются сведения о документально подтвержденной деятельности кандидата, приносящей ему доход, а также статусе неработающего кандидата (например, «пенсионер», «писатель», «предприниматель», «учащийся»², «домохозяйка», «безработный», «временно неработающий»). Род занятий указывается в заявлении в случае, если кандидат не занимается деятельностью, связанной с определенным местом работы и должностью.

Под адресом места жительства в соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимается адрес (наименование субъекта Рос-

¹ Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

² Данные сведения согласно названному Постановлению указываются с наименованием соответствующего учебного заведения.

сийской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Такая регистрация осуществляется в соответствии с п. 16—20 Постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 14 августа 2002 г.) «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹.

Однако следование указанному положению Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не всегда возможно, поскольку место жительства кандидата может находиться за пределами Российской Федерации (в соответствии с п. 5 ст. 4 комментируемого Федерального закона гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, обладает равными с иными гражданами Российской Федерации правами на выборах депутатов Государственной Думы). Формально в соответствии с п. 4 ст. 4 комментируемого Федерального закона (указывающим в качестве ограничения права быть избранным только достижение определенного возраста на день голосования) пассивным избирательным правом обладают и лица, не имеющие места жительства в смысле ч. 3 ст. 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»², хотя на них распространяется требование об указании в избирательных документах адреса места жительства.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2939; 2002. № 34. Ст. 3294.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

Местом жительства согласно названному положению является жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать, что сведения об адресе регистрации, указываемые в паспорте гражданина или в заменяющем его документе, не всегда содержат всю требуемую законом информацию (а именно, обычно в них отсутствует указание субъекта Российской Федерации).

Сведения о месте работы, указываемые в заявлении о согласии баллотироваться, включают организационно-правовую форму предприятия, учреждения, организации и его (ее) полное наименование (либо полное наименование органа государственной власти или органа местного самоуправления). Занимаемая должность указывается согласно последней записи в трудовой книжке (в трудовом договоре) с указанием, при необходимости, соответствующего структурного подразделения.

По сравнению с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 2 ст. 33) перечень сведений о профессиональной деятельности кандидата в комментарии к Федеральному закону расширен: если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны указываться сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа. Эти сведения должны указываться помимо сведений об основном месте работы или службы (роде занятий) и занимаемой должности.

В случае наличия у кандидата судимости в заявлении также должны указываться соответствующие сведения. Понятие сведений о судимости расшифровывается в п. 58 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому к ним относятся сведения о неснятых и непогашенных судимостях¹ с указанием номера

¹ В соответствии со ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым.

Судимость погашается:

- в отношении лиц, условно осужденных, — по истечении испытательного срока;
- в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказания, чем лишение свободы, — по истечении одного года после отбытия наказания;
- в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой и средней тяжести, — по истечении трех лет после отбытия наказания;
- в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, — по истечении шести лет после отбытия наказания;

(номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, а также статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации.

В заявлении должно указываться гражданство кандидата, а в случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства — также сведения о гражданстве иностранного государства с указанием наименования иностранного государства, даты и оснований его приобретения.

Требование об указании сведений о судимостях и о двойном гражданстве кандидата в заявлении о согласии баллотироваться призвано помочь избирателям определиться в своем выборе в день голосования. В соответствии с п. 4 ст. 31 комментируемого Федерального закона избирательные комиссии доводят биографические данные зарегистрированных кандидатов до сведения граждан. Согласно подп. 1 п. 3 ст. 74 комментируемого Федерального закона участковая избирательная комиссия размещает на информационном стенде в помещении для голосования либо непосредственно перед этим помещением биографические данные кандидатов в объеме, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, при этом сведения о судимости кандидата, о гражданстве иностранного государства в соответствии с пп. 4 и 5 ст. 74 комментируемого Федерального закона обязательно указываются в числе этих данных, равно как и принадлежность кандидата к общественному объединению, если сведения об этом содержатся в его заявлении о согласии баллотироваться¹.

— в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за особо тяжкие преступления, — по истечении восьми лет после отбытия наказания.

Если осужденный в установленном порядке был досрочно освобожден или неотбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания, то срок погашения судимости исчисляется исходя из фактически отбытого срока наказания. Если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, то по его ходатайству суд может снять с него судимость досрочно.

¹ Эти данные согласно ч. 2 п. 6 ст. 75 комментируемого Федерального закона вносятся в избирательный бюллетень, а в соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 74 комментируемого Федерального закона на информационном стенде размещаются биографические данные кандидатов в объеме не меньшем, чем объем данных, внесенных в избирательный бюллетень.

В случае, если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов, сведения о которых должны представляться в избирательную комиссию, или не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, то сведения об этом также указываются в заявлении о согласии баллотироваться. По желанию кандидата в заявлении о согласии баллотироваться могут быть указаны также сведения о принадлежности не более чем к одной политической партии либо к иному общественному объединению.

При представлении заявления о согласии баллотироваться кандидату необходимо предъявить документы, подтверждающие указанные в заявлении сведения об образовании, об основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом (см. п. 11 комментария к ст. 38).

Указание недостоверных сведений в заявлении о согласии баллотироваться может повлечь отказ в регистрации либо отмену регистрации кандидата (подп. 6 п. 8 ст. 47 и подп. 1 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона), при этом установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства даже выделено в отдельное основание отмены регистрации кандидата (подп. 9 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона).

2) Комментируемый Федеральный закон в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пересмотрел очередность представления документов на выдвижение и регистрацию. Теперь сведения о доходах и об имуществе должны представляться не вместе со всеми документами для регистрации кандидата, а вместе с уведомлением о выдвижении и заявлением о согласии баллотироваться.

Сведения о размере и об источниках доходов представляются в соответствующую избирательную комиссию в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налогового органа по месту представления). В соответствии со ст. 227—229 части второй Налогового кодекса Российской Федерации декларацию по налогу на доходы физических лиц обязаны подавать:

— физические лица, зарегистрированные в установленном действующим законодательством порядке и осуществляющие

предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — по суммам доходов, полученных от осуществления такой деятельности;

— частные нотариусы и другие лица, занимающиеся в установленном действующим законодательством порядке частной практикой (например: врачи, занимающиеся частной медицинской практикой), — по суммам доходов, полученных от такой деятельности;

— физические лица — исходя из сумм вознаграждений, полученных от физических лиц, не являющихся налоговыми агентами, на основе заключенных договоров гражданско-правового характера, включая доходы по договорам найма или договорам аренды любого имущества;

— физические лица — исходя из сумм, полученных от продажи имущества, принадлежащего этим лицам на праве собственности;

— физические лица — налоговые резиденты Российской Федерации, получающие доходы из источников, находящихся за пределами Российской Федерации, — исходя из сумм таких доходов;

— физические лица, получающие другие доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами, — исходя из сумм таких доходов;

— физические лица, получающие выигрыши, выплачиваемые организаторами лотерей, тотализаторов и других, основанных на риске игр (в том числе с использованием игровых автоматов), — исходя из сумм таких выигрышей.

В случае, если кандидат должен был подать налоговую декларацию, но не сделал этого, ему необходимо подать налоговую декларацию за прошедший год (с уплатой начисленных дополнительно налогов, штрафов и т.п.). В случае если кандидат подавал налоговую декларацию, целесообразно обратиться в соответствующий налоговый орган с запросом о том, была ли проведена проверка сданной декларации, были ли выявлены какие-либо нарушения, каким образом они могут быть устранены и т.п.

Если гражданин не был обязан представлять налоговую декларацию или если в налоговой декларации оказались указаны не все доходы, то в соответствующую избирательную комиссию представляется (представляются) справка (справки) о величине соответствующих доходов (включая пенсии, пособия, гонорары, иные выплаты) за год, предшествовавший году

назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществивших эти выплаты (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и т.п.). К иным выплатам относятся не только доходы от постоянных источников (места работы), но и дивиденды по ценным бумагам, проценты по вкладам, доходы от сдачи имущества в аренду и т.п.

Учету подлежат все денежные средства, полученные кандидатом (перечисленные кандидату) в указанный период, независимо от того, когда были или будут произведены работы или оказаны услуги, за которые кандидат получил денежное вознаграждение, и независимо от того, воспользовался ли кандидат этими средствами (например, снял со счета) в указанный период. Если кандидат не воспользовался перечисленными ему средствами, то в соответствующей справке может быть сделана оговорка о том, что фактически доход не был получен.

Форма справки о доходах утверждается Министерством по налогам и сборам Российской Федерации. В ней должны быть отражены: источник дохода, размер и период его получения. Справка должна заверяться подписью руководителя предприятия (учреждения, организации), бухгалтера и печатью предприятия (учреждения, организации).

Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов, сведения о которых должны представляться в избирательную комиссию (например, использовал только продукты своего труда на приусадебном участке, которые не реализовывал, или жил на иждивении родственников), то справка о его доходах не представляется, а сведения об отсутствии доходов указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться.

Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, представляются по форме, установленной в Приложении к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Приложении 4 к комментируемому Федеральному закону, по состоянию на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование решения о назначении выборов. Не вполне корректно сформулировано положение подп. 2 п. 7 комментируемой статьи, согласно которому по этой форме представляются также

иные сведения, «указанные в настоящем пункте». Конечно, в названном положении имеются в виду не биографические сведения о кандидате и не сведения о размере и об источниках его доходов, а упомянутые отдельно (от сведений об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности) в подп. 2 п. 7 комментируемой статьи сведения о вкладах в банках, ценных бумагах (см. комментарий к Приложению 4).

Отделение вкладов в банках и ценных бумаг от категории «имущество, принадлежащее кандидату на праве собственности», представляется оправданным. Безналичные денежные средства, находящиеся на счете в банке или иной кредитной организации, представляют собой не собственность владельца, а обязательственное право требования последнего к банку или к иной кредитной организации. Объектами собственности являются ценные бумаги большинства видов, но за исключением бездокументарных ценных бумаг.

Однако, несмотря на это, в последнем предложении подп. 2 п. 7 комментируемой статьи говорится только об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности: «если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов... не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности... это указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться». Очевидно, указание в данном положении только на имущество, принадлежащее кандидату на праве собственности, не вполне обосновано (см. также комментарий к Приложению 4).

Сведения о доходах и имуществе кандидатов так же, как и биографические данные, доводятся избирательными комиссиями до сведения граждан (см. п. 4 ст. 31 комментируемого Федерального закона). Перечень подлежащих опубликованию сведений о доходах и об имуществе кандидатов согласно п. 14 ст. 47 комментируемого Федерального закона устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В соответствии с подп. 5 п. 3 ст. 74 комментируемого Федерального закона участковая избирательная комиссия размещает на информационном стенде в помещении для голосования либо непосредственно перед этим помещением сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Представленная кандидатом информация проверяется соответствующей избирательной комиссией и компетентными органами. В соответствии с подп. 7 п. 3 ст. 74 комментируемого

Федерального закона информация о фактах недостоверности представленных кандидатами сведений (если такая информация имеется) вывешивается в день голосования участковой избирательной комиссией на указанном информационном стенде. Проведение проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках согласно п. 1, подп. 2 п. 5 ст. 73 комментируемого Федерального закона осуществляют контрольно-ревизионные службы при соответствующих избирательных комиссиях, а также иные органы в соответствии с п. 3 ст. 46 комментируемого Федерального закона.

8. Пункт 8 комментируемой статьи предусматривает право кандидата указать в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность к одному общественному объединению. Таким общественным объединением может быть либо политическая партия, зарегистрированная в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», либо иное общественное объединение, зарегистрированное в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», причем не позднее чем за один год до дня голосования. К общественным объединениям, указанным в п. 8 комментируемой статьи, относятся не только общероссийские общественные объединения, участвующие в выборах депутатов Государственной Думы, и даже не только общественные объединения, имеющие право участвовать в этих выборах. В частности, кандидат вправе указать свою принадлежность к региональному общественному объединению.

В случае если кандидат указывает в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность к общественному объединению, он также обязан указать и свой статус в нем независимо от организационно-правовой формы этого общественного объединения.

Если кандидат воспользуется своим правом, установленным в п. 8 комментируемой статьи, то впоследствии эта информация должна быть отражена в подписном листе (см. п. 4 комментария к ст. 42) и в сведениях, размещаемых избирательными комиссиями на информационных стендах, и в избирательном бюллетене. Если кандидат не указал соответствующие сведения в заявлении о согласии баллотироваться, он не вправе указывать их и в подписном листе. В подписном листе, оформленном с нарушением этого требования, все подписи избирателей в соответствии с подп. 11 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона должны быть признаны недействительными.

Сведения, указанные в п. 8 комментируемой статьи, должны быть подтверждены путем представления в избирательную комиссию соответствующего документа (справки, копии решения уполномоченного органа о назначении на должность, протокола заседания уполномоченного органа и т.п.). Этот документ должен быть заверен постоянно действующим органом соответствующей политической партии или иного общественного объединения.

Не вполне ясно, вправе ли кандидат указывать свою принадлежность к общественному объединению, не имеющему членства (например, к общественному движению). С одной стороны, п. 4 ст. 42 комментируемого Федерального закона содержит ссылку на сведения именно о членстве в общественном объединении, указанные в заявлении о согласии баллотироваться. С другой стороны, положение п. 4 ст. 42 комментируемого Федерального закона можно трактовать как относящееся только к сведениям, указываемым в подписном листе (т.е. как обязывающее отразить в подписном листе содержащиеся в заявлении кандидата о согласии баллотироваться сведения о принадлежности кандидата к общественному объединению только в том случае, если это общественное объединение создано в форме общественной организации). Кроме того, значение термина «членство», употребленного в п. 4 ст. 42 комментируемого Федерального закона, можно рассматривать не как совпадающее со значением, в котором он использован в Федеральном законе «Об общественных объединениях», а как синонимичное понятию «принадлежность».

Последняя позиция подтверждается тем, что в отношении аналогичных сведений о кандидатах, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам или в составе федерального списка кандидатов, термин «членство» не употребляется. Установление же особых ограничений для сведений, указываемых кандидатами, выдвигающимися в порядке самовыдвижения, можно было бы рассматривать как нарушение принципа равенства кандидатов.

Необходимо отметить, что, хотя данные сведения указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться, в комментируемом Федеральном законе их недостоверность не предусмотрена в качестве основания отказа в регистрации или отмены регистрации кандидата, поскольку они не указаны в подп. 1 п. 7 комментируемой статьи, на нарушение требований

которого в свою очередь ссылается п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона. Для кандидатов же, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, предусмотрены иные правила (см. подп. 1 п. 4 комментария к ст. 41). Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право указания кандидатом этих сведений не вынесено в отдельный пункт, а названо в п. 2 ст. 33 (вместе с иными сведениями, указываемыми в заявлении кандидата о согласии баллотироваться). Нарушение же требований п. 2 ст. 33 согласно подп. «е» п. 23 ст. 38 и подп. «а» п. 5 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является основанием, соответственно, отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата. Поскольку комментируемый Федеральный закон в данном случае не соответствует Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то, согласно п. 6 ст. 1 последнего, недостоверность сведений, указанных в п. 8 ст. 38, также является основанием отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы.

В случае, если кандидат использует свое право на указание сведений о принадлежности к общественному объединению, он должен также согласовать с избирательной комиссией краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование соответствующего общественного объединения. Это наименование должно соответствовать краткому наименованию, согласованному политической партией с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с п. 5 ст. 35 комментируемого Федерального закона. В остальных случаях участие общественного объединения в согласовании его краткого наименования не требуется. Согласованное краткое наименование будет впоследствии указано в избирательных документах (в сведениях о кандидате, размещаемых избирательной комиссией на информационном стенде, в избирательном бюллетене).

9. Пункт 9 ст. 38 комментируемого Федерального закона устанавливает, что уведомление о самовыдвижении, заявление кандидата о согласии баллотироваться, сведения о доходах и имуществе кандидата, а также документ, подтверждающий принадлежность кандидата к общественному объединению

(поскольку согласно п. 8 ст. 38 данный документ не предъявляется, а именно представляется в избирательную комиссию), если сведения об этом указаны в заявлении кандидата о согласии баллотироваться, представляются в соответствующую избирательную комиссию в сроки, установленные для самовыдвижения кандидата в пп. 3—5 комментируемой статьи.

Эти документы кандидат обязан представить лично. Прежнее законодательство о выборах такого требования не содержало. Впервые эта норма была введена п. 5 ст. 33 нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и преследует цель более полного обеспечения избирательных прав граждан, недопущения участия в выборах «виртуальных кандидатов», а также лиц, скрывающихся от правосудия.

Комментируемый Федеральный закон устанавливает лишь два исключения из этого правила, т.е. случая, в которых названные документы могут быть представлены по просьбе кандидата другим лицом. Кандидат вправе воспользоваться такой возможностью, если он болен (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении должна быть нотариально удостоверена либо письменно заверена администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении) либо содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении должна быть нотариально удостоверена либо письменно заверена администрацией учреждения, в котором он содержится под стражей).

10. Пункт 10 комментируемой статьи устанавливает, что в случае если к моменту выдвижения кандидата окружная избирательная комиссия не сформирована, то уведомление о самовыдвижении, заявление кандидата о согласии баллотироваться, другие документы, указанные в п. 7 комментируемой статьи (сведения о доходах и имуществе кандидата) представляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, которая осуществляет функции окружной избирательной комиссии по работе с представленными документами до ее формирования, а после ее формирования и назначения ее председателя передает эти документы в окружную избирательную комиссию.

В избирательную комиссию субъекта Российской Федерации названные документы представляются по формам, предусмотренным для представления в окружную избирательную ко-

миссию¹ (см. п. 7 комментария к ст. 38), без каких бы то ни было изменений. Единственная особенность состоит в том, что доверенность уполномоченного представителя кандидата по финансовым вопросам по форме, установленной в приложении 54 к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4, не представляется в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, поскольку согласно подп. 4 п. 1 ст. 28 комментируемого Федерального закона регистрация уполномоченных представителей кандидатов по финансовым вопросам относится к полномочиям окружной избирательной комиссии.

Среди документов, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, таким образом, не указан документ, подтверждающий принадлежность кандидата к общественному объединению (указанный в п. 8 комментируемой статьи), однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, его представление также обязательно.

11. В целях недопущения выдвижения того или иного лица в качестве кандидата без его ведома все документы, указанные в комментируемой статье, принимаются соответствующей избирательной комиссией при предъявлении кандидатом документа, удостоверяющего его личность, а если уведомление представляется иным лицом, — при предъявлении нотариально удостоверенной копии документа, удостоверяющего личность кандидата (в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данное требование отсутствовало). К таким документам согласно п. 16 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относятся помимо паспорта гражданина военный билет, временное удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу); временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации; паспорт моряка (удостоверение личности моряка); для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Рос-

¹ В частности, на выборах Государственной Думы четвертого созыва в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4.

сийской Федерации, — документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка); справка установленной формы, выдаваемая гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в порядке, утвержденном Правительством Российской Федерации.

На практике реализация положения, содержащегося в п. 11 ст. 38, осложнена тем обстоятельством, что в своей деятельности нотариусы руководствуются нормой п. 3 Указа Президиума ВС СССР от 4 августа 1983 г. № 9779-Х «О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан», согласно которому свидетельствование верности копий паспорта, заменяющих его документов, военного билета запрещается¹. Данное правило подтверждено Верховным Судом Российской Федерации в письме от 15 марта 2002 г. № 78-ф 02-8.

В то же время в соответствии со ст. 77 Основы законодательства Российской Федерации о нотариате² нотариус свидетельствует верность копий документов и выписок из них, выданных юридическими лицами, а также гражданами при условии, что эти документы не противоречат законодательным актам Российской Федерации, а согласно ст. 35 Основ законодательными актами Российской Федерации могут быть предусмотрены и иные нотариальные действия, кроме перечисленных в этой статье. В качестве такого действия можно рассматривать предусмотренное комментируемым Федеральным законом нотариальное удостоверение копии документа, удостоверяющего личность кандидата.

В соответствии с п. 11 комментируемой статьи копия документа, удостоверяющего личность кандидата (либо — по смыслу комментируемой нормы — дубликат нотариально удостоверенной копии этого документа), изготавливается в окружной избирательной комиссии в присутствии кандидата (либо — по смыслу комментируемого Федерального закона — в присут-

¹ Ведомости ВС СССР. № 32. 1983. Ст. 492; Свод законов СССР. Т. 1. С. 378-1.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

ствии иного лица, представившего документы). Эта копия заверяется подписью лица, принявшего уведомление (секретарем избирательной комиссии, председателем избирательной комиссии, его заместителем), и прилагается к уведомлению.

Помимо документа, удостоверяющего личность кандидата, кандидат (иное лицо) также должен предъявить документы, подтверждающие указанные в заявлении о согласии баллотироваться сведения:

— об образовании, например: аттестат об основном общем или среднем (полном) общем образовании, диплом о получении высшего образования¹, диплом о неполном высшем образовании, справку из высшего учебного заведения о незаконченном высшем образовании²;

— об основном месте работы или службы и о занимаемой должности (согласно Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 документами, подтверждающими данные сведения, являются трудовая книжка либо справка с основного места работы);

— о том, что кандидат является депутатом.

Пункт 11 комментируемой статьи не конкретизирует, относится ли требование о предоставлении сведений о том, что кандидат является депутатом, только к депутату, осуществляющему полномочия на непостоянной основе. Таким образом, данное положение отчасти дублирует требование о подтверждении сведений об основном месте работы кандидата и о занимаемой им должности. Однако в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 кандидатом при самовыдвижении представляются сведения именно об исполнении им обязанностей депутата на непостоянной основе. Данные сведения представляются в виде справки из соответствующего представительного органа.

В случае отсутствия основного места работы или службы кандидат не обязан предъявлять документ, подтверждающий сведения об увольнении или о роде занятий. Однако, учиты-

¹ При этом необходимо учитывать, что диплом негосударственного высшего учебного заведения в определенных случаях может не являться документом, подтверждающим факт получения гражданином высшего образования.

² См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.

вая, что недостоверность этих сведений является основанием отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата, исключения его из федерального списка кандидатов, целесообразно иметь соответствующие документы (трудовую книжку с записью об увольнении с последнего места работы или службы с занимаемой должности, приказ об увольнении, соглашение о расторжении трудового договора и т.п., пенсионное удостоверение, удостоверение члена Союза писателей, Союза художников и т.п.).

12. Хотя самовыдвижение кандидата производится в уведомительном порядке и не подразумевает одобрения или разрешения соответствующей избирательной комиссией, но, однако, поскольку то или иное лицо приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию документов, указанных в комментируемой статье, данный юридический факт должен быть официально удостоверен.

В связи с этим п. 12 комментируемой статьи обязывает избирательную комиссию выдать письменное подтверждение получения всех представленных документов кандидату либо иному лицу, представившему эти документы, незамедлительно после их представления. Данная норма призвана оградить лицо, выдвигающее свою кандидатуру в качестве кандидата, от возможных злоупотреблений со стороны избирательной комиссии. Указанное письменное подтверждение подписывается председателем избирательной комиссии, или его заместителем, или секретарем избирательной комиссии и заверяется печатью избирательной комиссии. Комментируемый Федеральный закон не предусматривает возможности отказа в выдаче избирательной комиссией письменного подтверждения в случае нарушения кандидатом порядка выдвижения.

Статья 39. Выдвижение кандидатов политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам

1. Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии.

2. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать по одному одномандатному избирательному округу не более одного кандидата.

3. Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на повторных и дополнительных выборах после офи-

циального опубликования решения о назначении соответствующих выборов может быть принято постоянно действующим руководящим органом политической партии, если это предусмотрено ее уставом, уполномоченным органом избирательного блока, федеральный список которого допущен к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы, если это предусмотрено соглашением о создании избирательного блока.

4. При выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией, иным общероссийским общественным объединением к выдвижению от избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде (конференции) соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов. Съезд (конференция) политической партии, иного общероссийского общественного объединения утверждает также представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в этот избирательный блок. Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам от избирательного блока принимается на указанном съезде (указанной конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 4 ст. 39 будет действовать в следующей редакции:

«4. При выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией к выдвижению от избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде соответствующих политических партий, входящих в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов. Съезд политической партии утверждает также представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на съезде (конференции) представителей политических партий, вошедших в этот избира-

тельный блок. Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам от избирательного блока принимается на указанном съезде (указанной конференции) представителей политических партий.».)

5. Выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком производится в течение 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, но не ранее дня официального опубликования (публикации) схемы одномандатных избирательных округов.

6. В случае роспуска Государственной Думы выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком производится с момента официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении досрочных выборов депутатов Государственной Думы нового созыва либо публикации решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принятого в соответствии с пунктом 5 статьи 5 настоящего Федерального закона, но не позднее чем за 10 дней до дня представления в окружную избирательную комиссию документов для регистрации кандидата.

7. Решение съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидатов оформляется протоколом (иным документом), в котором должны быть указаны:

- 1) число зарегистрированных участников съезда (конференции);
- 2) число участников, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии, соглашением о создании избирательного блока;
- 3) решение о выдвижении кандидатов и итоги голосования по этому решению (с приложением списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам);
- 4) решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока;
- 5) дата принятия решения.

8. Список выдвинутых по одномандатным избирательным округам кандидатов должен содержать наименование и номер избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат. Список кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, заверяется подписью руководителя политической партии и печатью политической партии. При выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам от избирательного блока решение политической партии, иного общероссийского общественного объединения, вошедших в избирательный блок, о предложении кандидатур к выдвижению кандидатами от избирательного блока заверяется подписью руководителя этой политической партии, иного общероссийского общественного объединения и печатью политической партии, иного общероссийского общественного объединения, а список кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, — подписями уполномоченных

представителей избирательного блока и печатями политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», третье предложение п. 8 ст. 39 будет действовать в следующей редакции:

«При выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам от избирательного блока решение политической партии, вошедшей в избирательный блок, о предложении кандидатур к выдвижению кандидатами от избирательного блока заверяется подписью руководителя этой политической партии и печатью политической партии, а список кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, — подписями уполномоченных представителей избирательного блока и печатями политических партий, вошедших в избирательный блок.».)

9. Политическая партия, избирательный блок по решению уполномоченных на то органов политической партии, избирательного блока, определенных в уставе политической партии или на съезде политической партии, на съезде (конференции) политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, не позднее чем за 55 дней до дня голосования вправе с согласия кандидата изменить одномандатный округ, по которому этот кандидат первоначально был выдвинут, подав письменное уведомление об этом в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и соответствующие окружные избирательные комиссии. Политическая партия, избирательный блок также вправе по решению уполномоченных на то органов политической партии, избирательного блока не позднее чем за 55 дней до дня голосования с согласия кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, выдвинуть его в любом одномандатном избирательном округе, подав письменное уведомление об этом в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и соответствующую окружную избирательную комиссию, а если она еще не сформирована, — в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Фе-

деральным законом от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», первое предложение п. 9 ст. 39 будет действовать в следующей редакции:

«9. Политическая партия, избирательный блок по решению уполномоченных на то органов политической партии, избирательного блока, определенных в уставе политической партии или на съезде политической партии, на съезде политических партий, вошедших в избирательный блок, не позднее чем за 55 дней до дня голосования вправе с согласия кандидата изменить одномандатный округ, по которому этот кандидат первоначально был выдвинут, подав письменное уведомление об этом в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и соответствующие окружные избирательные комиссии.».)

10. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать кандидатами лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 10 ст. 39 будет действовать в следующей редакции:

«10. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать кандидатами лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, вошедших в избирательный блок.».)

1. Согласно п. 1 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательное объединение, избирательный блок может выдвигать кандидатов как в составе списка кандидатов, так и непосредственно по мажоритарным избирательным округам. Данное право подтверждено в ст. 6 комментируемого Федерального закона.

Избирательными объединениями на выборах депутатов Государственной Думы являются исключительно политические партии. В соответствии с п. 1 ст. 39 решение о выдвижении

кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией принимается тайным голосованием на ее съезде в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. и ее уставом. Однако формулировки п. 1 и иных положений комментируемой статьи не позволяют уяснить, какие именно действия составляют процедуру выдвижения кандидата политической партией. Не отличаются ясностью в этом отношении и соответствующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С одной стороны, согласно п. 2 ст. 33 названного Федерального закона кандидат считается выдвинутым после поступления в соответствующую избирательную комиссию письменного уведомления о выдвижении и заявления выдвинутого лица в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. С другой стороны, в соответствии с п. 2 ст. 35 названного Федерального закона выдвижение кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с ее уставом и с Федеральным законом «О политических партиях», согласно п. 1 ст. 25 которого в свою очередь выдвижение политической партией кандидатов в депутаты осуществляется на ее съезде.

Исходя из этого, можно предположить, что выдвижение кандидатов от политических партий (равно как и от избирательных блоков) включает две составляющие: собственно выдвижение кандидатов, осуществляемое на соответствующем съезде (от избирательного блока — на съезде или конференции), и представление документов кандидатов, уже выдвинутых политическими партиями (избирательными блоками), в окружные избирательные комиссии в порядке, установленном ст. 41 комментируемого Федерального закона. При этом недостаточно ясно, к каким именно действиям относится требование о 30-дневном сроке со дня опубликования (обнародования) решения о назначении выборов (см. п. 5 комментария к ст. 39).

Съезд в соответствии с п. 1 ст. 24 Федерального закона «О политических партиях» является единственной формой высшего руководящего органа политической партии, в отличие от избирательного блока, в котором в качестве такого органа может выступать и конференция. Выдвижение кандидатов на съезде политической партии осуществляется в следующем общем порядке, установленном Федеральным законом

«О политических партиях» (в соответствии с которым принимается устав политической партии, конкретизирующий этот порядок¹). В работе съезда, на котором осуществляется выдвижение политической партией кандидатов в депутаты, согласно п. 1 ст. 25 названного Федерального закона должны принимать участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации. Решение о выдвижении кандидатов принимается тайным голосованием большинством голосов делегатов, присутствующих на съезде (п. 3 ст. 25 названного Федерального закона). При этом в соответствии с подп. «г» п. 1 ст. 27 названного Федерального закона политическая партия обязана заблаговременно извещать избирательную комиссию (в данном случае — Центральную избирательную комиссию Российской Федерации) о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты, и допускать представителей избирательной комиссии на указанные мероприятия.

Если поданных голосов делегатов съезда недостаточно для принятия решения о выдвижении кандидатов, возможно проведение повторного голосования в соответствии с уставом политической партии и с соблюдением всех требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к принятию решения о выдвижении кандидатов. В случае отсутствия кворума, нарушения тайны голосования или оказания давления на делегатов, неизвещения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о съезде или недопущения ее представителей на съезд последний не может считаться правомочным принять решение о выдвижении кандидатов, а следовательно для принятия такого решения необходимо проведение нового съезда политической партии.

Съезд политической партии не является единственным органом, полномочным принимать решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам. В соответствии с п. 3 комментируемой статьи на повторных и дополнительных выборах при соблюдении определенных условий такое решение может быть принято также постоянно действующим руководящим органом политической партии.

¹ Согласно подп. «и» п. 2 ст. 21 названного Федерального закона устав политической партии должен содержать положения, определяющие порядок выдвижения от политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты.

2. Поскольку мажоритарные округа на выборах депутатов Государственной Думы являются одномандатными, по каждому такому округу политическая партия, избирательный блок вправе выдвинуть лишь по одному кандидату.

Политическая партия, избирательный блок, принимающие участие в выборах, не обязаны выдвигать кандидатов по определенному числу одномандатных избирательных округов или исключительно в тех округах, где имеются региональные отделения политической партии, структурные подразделения иных общероссийских общественных объединений, входящих в данный избирательный блок. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать кандидатов в любых избирательных одномандатных округах и в любом количестве одномандатных избирательных округов.

Санкции за нарушение требования о числе кандидатов по данному одномандатному избирательному округу от одного инициатора выдвижения установлены в п. 8 ст. 41 комментируемого Федерального закона.

3. Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает упрощенный порядок выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком на повторных и дополнительных выборах. Решение о выдвижении кандидатов в этом случае допускается после официального опубликования решения о назначении соответствующих выборов без проведения съезда (конференции) политической партии или избирательного блока, если такая возможность предусмотрена, соответственно, уставом политической партии или соглашением о создании избирательного блока. Такое решение принимается действующим руководящим органом политической партии или уполномоченным органом избирательного блока.

В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данный порядок предусматривался только для выдвижения кандидатов избирательными объединениями. Однако комментируемый Федеральный закон, распространив названный порядок на выдвижение кандидатов избирательными блоками, все-таки поставил политические партии в привилегированное положение по сравнению с избирательными блоками, поскольку последние вправе выдвигать кандидатов в указанном упрощенном порядке лишь в случае, если выдвинутый им федеральный список кандидатов был допущен

к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы.

Данное положение следует понимать во взаимосвязи с положением, установленным п. 8 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 10 ст. 34 комментируемого Федерального закона, в соответствии с которым избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одну из входящих в него политических партий выступать от имени избирательного блока в период избирательной кампании, а также в течение срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва, если выдвинутый этим избирательным блоком федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов. Под допуском к распределению депутатских мандатов в п. 3 комментируемой статьи, следовательно, подразумевается такой допуск по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы.

4. Пункт 4 комментируемой статьи устанавливает порядок выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам избирательным блоком. Содержание понятия «выдвижение кандидатов избирательным блоком» так же, как и выдвижение кандидатов политической партией, недостаточно четко определено в комментируемом Федеральном законе. В ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (хотя и именуемой «Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками») о порядке выдвижения кандидатов избирательным блоком не говорится. По сути, термин «выдвижение» применительно к избирательным блокам, так же, как и к политическим партиям, в тексте комментируемого Федерального закона употребляется и в узком смысле, т.е. как выдвижение на съезде (конференции) избирательного блока (с представлением документов для выдвижения в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации), и в широком смысле, т.е. как вся последовательность избирательных действий, начиная от инициативы выдвижения на съезде (конференции) избирательного блока и заканчивая представлением необходимых избирательных документов в окружную избирательную комиссию кандидатами, уже выдвинутыми на соответствующем съезде (конференции).

Для выдвижения кандидатов от избирательного блока политическим партиям, иным общероссийским общественным объединениям в его составе вначале необходимо провести съезды (конференции), на которых соответствующие кандидатуры должны быть поддержаны. Решения этих съездов (конференций) о предложении кандидатур к выдвижению от избирательного блока должны быть оформлены протоколами, указанными в подп. 1 п. 3 ст. 41 комментируемого Федерального закона. При этом на порядок проведения съезда (конференции) иного общероссийского общественного объединения, входящего в избирательный блок, распространяются требования к порядку выдвижения кандидатов на съезде политической партии (что является новеллой комментируемого Федерального закона): участие в съезде (конференции) делегатов от региональных структурных подразделений, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации, принятие решения большинством голосов делегатов, тайное голосование и т.д. (см. п. 1 комментария к ст. 39).

Решение политической партии, иного общероссийского общественного объединения, вошедших в избирательный блок, о предложении кандидатур к выдвижению кандидатами от избирательного блока заверяется подписью руководителя этой политической партии, иного общероссийского общественного объединения и печатью политической партии, иного общероссийского общественного объединения.

Комментируемый Федеральный закон не требует ни предложения кандидатур каждой политической партией, каждым иным общероссийским общественным объединением, входящим в избирательный блок, ни выдвижения определенного количества кандидатов (в абсолютном или относительном выражении) из числа кандидатур, предложенных данной политической партией, иным общероссийским общественным объединением.

С одной стороны, в таком требовании нет особой необходимости, поскольку участие в избирательном блоке без предложения кандидатур к выдвижению на практике достаточно маловероятно. Однако, с другой стороны, отсутствие такого требования может быть использовано общероссийским общественным объединением, не являющимся политической партией, для обеспечения своего самостоятельного участия в выборах при формальном членстве в избирательном блоке политической партии (в соответствии с Федеральным законом

от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона “О политических партиях” и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»¹ общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, вправе участвовать в выборах в составе избирательных блоков только на ближайших выборах депутатов Государственной Думы).

Факт вхождения же политической партии в избирательный блок на выборах депутатов Государственной Думы в любом случае имеет для нее большое юридическое и политическое значение. Согласно подп. «б» п. 1 ст. 37 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия считается участвующей в выборах, а, следовательно, не подлежит ликвидации в течение пяти лет после выборов в случае проведения голосования за кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых и зарегистрированных в не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов как самой политической партией, так и избирательным блоком, в состав которого она входит, независимо от того, были ли соответствующие кандидатуры предложены данной политической партией.

Помимо предложения кандидатур к выдвижению съезд (конференция) политической партии, иного общероссийского общественного объединения утверждает также уполномоченных представителей на съезд (конференцию) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в этот избирательный блок. На названном съезде (конференции) эти представители принимают решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам от избирательного блока.

Комментируемый Федеральный закон не обязывает избирательный блок проводить этот съезд (конференцию) в соответствии с требованиями, предъявляемыми к съезду политической партии, однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, часть этих требований должна быть соблюдена в обязательном порядке, а именно: принятие решения большинством голосов, тайное голосование, заблаговременное извещение о съезде (конференции) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и допуск на съезд (конференцию) ее представителей.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 26. Ст. 2574.

5. Выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком производится в те же сроки, что и самовыдвижение кандидатов (см. п. 3 комментария к ст. 38). Однако из п. 5 комментируемой статьи не следует, что данные сроки относятся, в том числе, и к представлению документов в окружные избирательные комиссии в соответствии с п. 12 ст. 41 комментируемого Федерального закона. Если в процедуру выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком включается представление кандидатом документов в окружную избирательную комиссию, это означает, что политическая партия (избирательный блок) должна (должен) выдвинуть кандидатов на съезде (конференции) и представить все необходимые документы в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации значительно раньше, чем в 30-дневный срок. Ведь список кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, в соответствии с п. 7 ст. 41 комментируемого Федерального закона заверяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в трех- или пятидневный срок, и из этого следует, что выдвижение кандидатов на съезде (конференции) политической партии, представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, должно быть произведено не позднее чем через 26 дней или через 24 дня после официального опубликования (обнародования) решения о назначении выборов.

Поскольку эти сроки не соответствуют срокам, указанным в п. 5 комментируемой статьи, в данном положении под выдвижением кандидатом политической партией, избирательным блоком, очевидно, имеется в виду только выдвижение кандидатов на съезде (конференции) политической партии, избирательного блока. Данная точка зрения подтверждается тем, что представление избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии с пп. 1—4 ст. 41 комментируемого Федерального закона должно быть осуществлено не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, т.е. может производиться в течение одного дня после окончания срока, предусмотренного для выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов на съезде (конференции) политической партии, избирательного блока.

6. Пункт 6 комментируемой статьи устанавливает порядок исчисления сроков выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам политическими партиями, избирательными блоками на досрочных выборах. В целом он аналогичен порядку исчисления при досрочных выборах сроков самовыдвижения (см. п. 4 комментария к ст. 38), за тем исключением, что выдвижение кандидатов должно производиться не менее чем за десять, а не за пять дней до дня представления в окружную избирательную комиссию документов для регистрации кандидата (в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. такого ограничения не содержалось).

С учетом этого обстоятельства становится возможной ситуация, при которой (в случае максимально позднего опубликования решения о назначении выборов) истечение сроков выдвижения кандидатов будет предшествовать окончанию сроков подачи документов для регистрации кандидатов менее чем на 10 дней. Это означает, что в этом случае кандидат, выдвинутый в последний день срока, исчисленного в соответствии с пп. 4—6 ст. 5 комментируемого Федерального закона, не будет зарегистрирован соответствующей избирательной комиссией по причине невозможности подачи избирательных документов для регистрации в установленный срок, т.е. в действительности, срок выдвижения на досрочных выборах, несмотря на положение п. 6 ст. 5 комментируемого Федерального закона, для кандидата от политической партии, избирательного блока может быть сокращен более чем на четверть по сравнению с 30-дневным сроком, предусмотренным для очередных выборов.

В связи с этим особую значимость приобретает и вопрос о том, какие именно действия следует считать выдвижением кандидата и в какой момент кандидат от политической партии, избирательного блока считается выдвинутым (см. пп. 1, 4 комментария к ст. 39).

7. В п. 7 ст. 39 комментируемого Федерального закона указывается, что решение съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидатов оформляется протоколом. Комментируемое положение не устанавливает точную форму этого протокола и, кроме того, допускает оформление такого решения иным документом. В названном протоколе (ином документе) должны быть указаны: число зарегистрированных участников съезда (конференции); число участников, необходимое для принятия решения согласно, со-

ответственно, уставу политической партии, соглашению о создании избирательного блока; собственно решение о выдвижении кандидатов и итоги голосования по этому решению (с приложением списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам); решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока; дата принятия решения.

Новеллой комментируемого Федерального закона является указание в числе необходимых элементов данного протокола (иного документа) решения о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока. Это решение должно содержаться в протоколе (ином документе) независимо от того, было ли оно принято на съезде политической партии, съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, либо органом, уполномоченным на то съездом политической партии, съездом (конференцией) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок (см. п. 2 комментария к ст. 36).

Пункт 7 комментируемой статьи не устанавливает требования к содержанию и оформлению решения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на повторных и дополнительных выборах, принимаемого в порядке, предусмотренном п. 3 комментируемой статьи. По смыслу комментируемого Федерального закона, такое решение также должно оформляться протоколом или иным документом, в котором должны быть указаны: число присутствующих членов постоянно действующего органа политической партии (избирательного блока); число членов постоянно действующего органа, необходимое для принятия решения; решение о выдвижении кандидатов; решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока; дата принятия решения.

8. В п. 8 комментируемой статьи указываются необходимые элементы списков кандидатов, выдвигаемых по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком, а также иных документов, представляемых в соответствующие избирательные комиссии (см. пп. 1, 2 комментария к ст. 41).

Пункт 8 комментируемой статьи не устанавливает минимального и максимального количества кандидатов в списке. Это означает, что, теоретически, список кандидатов, выдвигае-

мых по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком, может включать лишь одного кандидата. Однако политической партии, выдвигающей кандидатов самостоятельно или в составе избирательного блока, целесообразно стремиться к выдвижению кандидатов в большем числе одномандатных избирательных округов, поскольку в соответствии с подп. «б» п. 1 ст. 37 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия считается участвующей в выборах в случае проведения голосования за кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов, т.е. минимум в 12 одномандатных округах.

9. В соответствии с п. 9 комментируемой статьи политическая партия, избирательный блок вправе изменить одномандатный округ, по которому кандидат был первоначально выдвинут, а также выдвинуть кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, в любом одномандатном избирательном округе. Обратный порядок, т.е. включение кандидата, ранее выдвинутого по одномандатному избирательному округу, в федеральный список кандидатов не допускается.

Для совершения указанных в п. 9 комментируемой статьи действий необходимо выполнение ряда условий. Во-первых, требуется согласие самого кандидата на изменение округа, по которому он первоначально был выдвинут, либо на выдвижение по одномандатному округу. Данное согласие подтверждается посредством представления заявления кандидата о согласии баллотироваться в соответствии с подп. 1 п. 4 ст. 41 комментируемого Федерального закона. Во-вторых, необходимо принятие решения уполномоченными на то органами политической партии, избирательного блока об изменении одномандатного округа (о выдвижении кандидата по одномандатному округу). Эти органы должны быть определены в уставе политической партии или на съезде политической партии, на съезде (конференции) политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок. В-третьих, об изменении одномандатного округа (о выдвижении кандидата по одномандатному округу) следует не позднее чем за 55 дней до дня голосования¹ в письменной форме уве-

¹ Ранее в соответствии с п. 10 ст. 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. эти действия могли производиться не позднее чем за 65 дней до дня голосования.

домить Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и соответствующие окружные избирательные комиссии, а если они еще не сформированы, — избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

Данные положения относятся как к незарегистрированным кандидатам (независимо от того, были ли представлены документы для выдвижения в окружную избирательную комиссию или нет), так и к кандидатам, зарегистрированным по конкретным одномандатным округам или находящимся в составе зарегистрированного федерального списка кандидатов. Согласно п. 10 ст. 41 комментируемого Федерального закона в названных случаях в представленный в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации список кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, вносятся соответствующие изменения. Регистрация кандидатов, выдвинутых в соответствии с п. 9 комментируемой статьи, производится на общих основаниях, предусмотренных в пп. 1, 4—7 ст. 45 комментируемого Федерального закона.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 установлены перечни документов, представляемых для выдвижения кандидата в одномандатном избирательном округе (изменения одномандатного избирательного округа). Уполномоченными представителями политической партии, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации представляются: письменное уведомление за подписью руководителя уполномоченного органа политической партии, уполномоченных представителей избирательного блока; решение уполномоченного органа политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидата в одномандатном избирательном округе (об изменении одномандатного избирательного округа); заявление кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему одномандатному избирательному округу, а в случае выдвижения по одномандатному кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, — также заверенные уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока копии документов, указанных в п. 6 ст. 41 комментируемого Федерального закона.

Кандидат в депутаты представляет в соответствующую окружную избирательную комиссию: письменное уведомление о своем выдвижении; заявление о согласии баллотироваться по соответствующему одномандатному избирательному округу;

решение уполномоченного органа политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидата по одномандатному избирательному округу (об изменении одномандатного избирательного округа); заверенные уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока копии документов, указанных в п. 6 ст. 41 комментируемого Федерального закона; сведения о своих доходах и имуществе; в случае назначения уполномоченного представителя по финансовым вопросам — соответствующая доверенность по форме, установленной в приложении 54 к названному Постановлению. В случае изменения одномандатного округа в избирательную комиссию округа, по которому кандидат баллотировался первоначально, кандидат представляет заявление о снятии своей кандидатуры по соответствующему избирательному округу.

В комментируемом Федеральном законе не указано, возможно ли считать действия, указанные в п. 9 комментируемой статьи, повторным выдвижением по смыслу п. 10 ст. 47 комментируемого Федерального закона, т.е. допустимо ли изменение одномандатного избирательного округа, по которому кандидат был изначально выдвинут, или выдвижение по одномандатному избирательному округу кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, в случае если в регистрации соответственно кандидата или федерального списка кандидатов ранее было отказано и решение об отказе было обжаловано в суд. С одной стороны, в названных случаях кандидат лишается соответствующего статуса, а следовательно, не может быть выдвинут в соответствии с положениями п. 9 комментируемой статьи. С другой стороны, такой кандидат ставится в неравное положение по отношению к кандидатам, выдвинутым другими политическими партиями, избирательными блоками, вопрос о регистрации кандидатов (федеральных списков кандидатов) от которых еще не рассматривался соответствующими избирательными комиссиями. С учетом спорности положений комментируемого Федерального закона политическим партиям, избирательным блокам можно рекомендовать осуществить выдвижение кандидатов в соответствии с п. 9 комментируемой статьи до представления документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

10. Пункт 10 комментируемой статьи развивает принцип равенства граждан в избирательных правах. В соответствии с ним кандидатами от политической партии, избирательного блока могут быть выдвинуты лица, не являющиеся членами,

соответственно, политической партии, выдвигающей кандидатов самостоятельно, и политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок. Это означает, что комментируемый Федеральный закон не запрещает выдвижение в качестве кандидатов от политической партии, избирательного блока не только граждан, вообще не имеющих членства в политической партии, ином общероссийском общественном объединении, но и граждан, являющихся членами, соответственно, другой политической партии или политических партий, иных общероссийских общественных объединений, не вошедших в избирательный блок.

При этом комментируемый Федеральный закон не устанавливает ограничений, касающихся выдвижения по одномандатным избирательным округам кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, в зависимости от их нахождения в той или иной региональной группе кандидатов. Это означает, что кандидатом по одномандатному избирательному округу может быть выдвинут кандидат, включенный в общефедеральную часть федерального списка кандидатов или в региональную группу кандидатов, не соответствующую субъекту Российской Федерации, в одномандатном округе на территории которого осуществляется выдвижение кандидата.

Статья 40. Выдвижение федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком

1. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии.

2. При выдвижении федерального списка кандидатов избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией, иным общероссийским общественным объединением к выдвижению в составе федерального списка кандидатов избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде (конференции) соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов. Съезд (конференция) политической партии, иного общероссийского общественного объединения утверждает также представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении федерального списка кандидатов от избирательного блока на съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в этот избирательный блок. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается на указанном съезде (указанной конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 2 ст. 40 будет действовать в следующей редакции:

«2. При выдвижении федерального списка кандидатов избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией к выдвижению в составе федерального списка кандидатов избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде соответствующей политической партии, входящей в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов. Съезд политической партии утверждает также представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении федерального списка кандидатов от избирательного блока на съезде (конференции) представителей политических партий, вошедших в этот избирательный блок. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается на указанном съезде (указанной конференции) представителей политических партий.».)

3. Выдвижение федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком может производиться после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

4. В случае роспуска Государственной Думы выдвижение федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком может производиться с момента официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении досрочных выборов депутатов Государственной Думы нового созыва либо публикации решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принятого в соответствии с пунктом 5 статьи 5 настоящего Федерального закона, но не позднее чем за 10 дней до дня представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов для регистрации федерального списка кандидатов.

5. Решение съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении федерального списка кандидатов оформляется протоколом (иным документом), в котором должны быть указаны:

- 1) число зарегистрированных участников съезда (конференции);**
- 2) число участников, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии, соглашением о создании избирательного блока;**
- 3) решение о выдвижении кандидатов и итоги голосования по этому решению (с приложением федерального списка кандидатов);**

4) решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока;

5) дата принятия решения.

6. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать в составе федерального списка кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 6 ст. 40 будет действовать в следующей редакции:

«6. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать в составе федерального списка кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, вошедших в избирательный блок.».)

7. Федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, заверяется подписью руководителя политической партии и печатью политической партии. При выдвижении федерального списка кандидатов от избирательного блока решение политической партии, иного общероссийского общественного объединения, вошедших в избирательный блок, о предложении кандидатур к выдвижению кандидатами от избирательного блока в составе федерального списка кандидатов заверяется подписью руководителя этой политической партии, иного общероссийского общественного объединения и печатью политической партии, иного общероссийского общественного объединения, а федеральный список кандидатов, выдвинутый избирательным блоком, — подписями уполномоченных представителей избирательного блока и печатями политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», второе предложение п. 7 ст. 40 будет действовать в следующей редакции:

«При выдвижении федерального списка кандидатов от избирательного блока решение политической партии, вошедшей в избирательный блок, о предложении кандидатур к выдвижению кандидатами от избирательного блока в составе федерального списка кандидатов заверяется подписью руководителя этой политической партии и печатью политической партии, а федеральный список кандидатов, выдвинутый избирательным блоком, — подписями уполномоченных представителей избирательного блока и печатями политических партий, вошедших в избирательный блок.».)

8. Состав федерального списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются политической партией, избирательным блоком. Политическая партия, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации (далее — региональные группы кандидатов), при этом в региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какому субъекту Российской Федерации или группе субъектов Российской Федерации (с указанием перечня субъектов Российской Федерации) соответствует каждая из региональных групп кандидатов, и название каждой из региональных групп кандидатов, состоящее не более чем из пяти слов. Число региональных групп кандидатов не может быть менее семи. Общефедеральная часть федерального списка кандидатов, в которую внесены кандидаты, не входящие в региональные группы кандидатов, может включать в себя не более 18 кандидатов. Кандидат может упоминаться в федеральном списке кандидатов только один раз.

9. В федеральный список кандидатов могут входить кандидаты, выдвигаемые той же политической партией, тем же избирательным блоком по одномандатным избирательным округам.

10. Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком по федеральному избирательному округу, не может превышать 270 человек.

1. Выдвижение федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы — необходимая составляющая деятельности политических партий. В соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 37 Федерального закона «О политических партиях» проведение голосования на выборах за выдвинутый политической партией (или избирательным блоком, в состав которого она входит) федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы обеспечивает данной политической партии статус участвующей в выборах (политическая партия, в течение пяти лет подряд не участвовавшая в выборах

в значении, указанном в п. 1 ст. 37 названного Федерального закона, подлежит ликвидации).

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи решение о выдвижении федерального списка кандидатов политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Порядок проведения такого съезда регламентируется Федеральным законом «О политических партиях» (см. п. 1 комментария к ст. 39). Возможности выдвижения федерального списка кандидатов на досрочных и дополнительных выборах в упрощенном порядке — действующим руководящим органом политической партии или уполномоченным органом избирательного блока (см. п. 2 комментария к ст. 39) — комментируемый Федеральный закон не предусматривает.

2. Пункт 2 комментируемой статьи устанавливает порядок выдвижения федерального списка кандидатов избирательным блоком. Данный порядок совпадает с порядком выдвижения кандидатов избирательным блоком по одномандатным избирательным округам (см. п. 4 комментария к ст. 39).

3. В соответствии с п. 3 ст. 40 комментируемого Федерального закона выдвижение федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком может производиться непосредственно после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Никаких других ограничений по срокам выдвижения в комментируемом Федеральном законе не устанавливается, причем п. 3 комментируемой статьи не связывает выдвижение федеральных списков кандидатов не только с датой официального опубликования (публикации) схемы одномандатных избирательных округов, что вполне логично, но и с 30-дневным сроком после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (см. п. 3 комментария к ст. 38, п. 5 комментария к ст. 39).

Однако это не означает, что выдвижение федеральных списков кандидатов может производиться вплоть до истечения сроков подачи документов для регистрации федеральных списков кандидатов, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 41 комментируемого Федерального закона федеральный список кандидатов представляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Таким образом, выдвижение федеральных списков кандидатов должно быть завершено одновременно с завершением выдвижения кандидатов политической партией,

избирательным блоком по одномандатным избирательным округам.

4. На досрочных выборах выдвижение федеральных списков кандидатов производится в те же сроки, что и выдвижение политической партией, избирательным блоком кандидатов по одномандатным избирательным округам (см. п. 6 комментария к ст. 39).

5. Положения о форме и содержании решения съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении федерального списка кандидатов аналогичны положениям, установленным в п. 7 ст. 39 комментируемого Федерального закона. В качестве приложения данное решение должно содержать федеральный список кандидатов.

6. В отношении лиц, включенных в федеральный список кандидатов, комментируемый Федеральный закон не устанавливает каких-либо ограничений, касающихся их членства в политических партиях, принадлежности к иным общественным объединениям (см. также п. 10 комментария к ст. 39).

7. В п. 7 комментируемой статьи указываются необходимые элементы федеральных списков кандидатов, а также иных документов, представляемых в соответствующие избирательные комиссии (подробнее об этом см. в пп. 1, 2 комментария к ст. 41).

8. В соответствии с п. 8 комментируемой статьи состав федерального списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются политической партией, избирательным блоком. По смыслу пп. 1, 2, 5 комментируемой статьи это определяется на съезде (конференции) политической партии, избирательного блока, на котором производится выдвижение федеральных списков кандидатов.

Федеральный список кандидатов может включать общефедеральную и региональную части, при этом кандидат может упоминаться либо в общефедеральной, либо в региональной части федерального списка кандидатов. Общефедеральная часть федерального списка может отсутствовать, в то время как наличие региональной части обязательно.

Региональная часть федерального списка кандидатов разбивается полностью на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам Российской Федерации или их группам. При этом ни комментируемый Федеральный закон, ни Федеральный закон «О политических партиях» не устанавливает в качестве условия образования региональной группы кандидатов участие в работе съезда политической партии, съезда (конференции) представителей политических партий, иных

общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок, делегатов от ее региональных отделений (структурных подразделений иных общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок), образованных хотя бы в одном субъекте Российской Федерации, соответствующем данной региональной группе.

В региональной части федеральной списка должно быть указано, какому субъекту Российской Федерации или их группе (с указанием перечня субъектов Российской Федерации) соответствует каждая из региональных групп кандидатов, и название каждой из региональных групп кандидатов, состоящее не более чем из пяти слов. Кандидат может упоминаться только в одной региональной группе, при этом проживание кандидата в пределах региона, в котором он включен в региональную группу кандидатов, необязательно (см. комментарий к ст. 50). Число региональных групп кандидатов не может быть менее семи (и соответственно более 89). Положение о минимальном числе региональных групп является новеллой комментируемого Федерального закона и призвано учесть интересы избирателей, проживающих на конкретной территории, отразить федеративный характер государства (о распределении депутатских мандатов между региональными группами кандидатов см. пп. 4, 5 комментария к ст. 86).

Пункт 8 комментируемой статьи не обязывает политическую партию, избирательный блок соотнести с отдельной региональной группой кандидатов каждый субъект Российской Федерации: региональной группе кандидатов может соответствовать и один, и несколько субъектов Российской Федерации (т.е. максимально, 83 субъекта Российской Федерации). В то же время в соответствии с п. 4 ст. 75 комментируемого Федерального закона в каждом субъекте Российской Федерации в избирательном бюллетене указывается название соответствующей этому субъекту Российской Федерации региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов, а также фамилия, имя и отчество каждого из первых трех кандидатов из этой группы кандидатов. Из этого следует обязательность отнесения каждого субъекта Российской Федерации к той или иной региональной группе кандидатов.

Соотнесение субъекта Российской Федерации с региональной группой кандидатов имеет значение и для проведения сбора подписей: согласно п. 5 ст. 43 комментируемого Федерального закона при сборе подписей в поддержку выдвижения

федерального списка кандидатов в каждом подписном листе указываются сведения о трех кандидатах, возглавляющих региональную группу кандидатов, относящуюся к субъекту Российской Федерации (группе субъектов Российской Федерации), в котором (в которых) осуществляется сбор подписей.

Общедоверительная часть федерального списка кандидатов может включать в себя не более 18 кандидатов. Подобных ограничений на численный состав региональной части федерального списка кандидатов и региональных групп кандидатов комментируемый Федеральный закон не накладывает. Однако, исходя из п. 5 ст. 43 комментируемого Федерального закона, региональная группа кандидатов не может состоять менее чем из трех кандидатов. С учетом положения п. 10 комментируемой статьи из этого следует, что региональная часть федерального списка кандидатов может включать от 21 до 270 человек, а число кандидатов в одной региональной группе (при отсутствии в федеральном списке кандидатов общедоверительной части, минимальном числе региональных групп и минимальной численности остальных региональных групп кандидатов) не может превышать 252 человека.

Политической партии, избирательному блоку целесообразно стремиться к тому, чтобы число региональных групп кандидатов и число кандидатов в составе этих групп превышало минимально допустимое, поскольку в соответствии с подп. 15 п. 8 ст. 47 и подп. 1 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона выбытие кандидатов, приведшее к тому, что в федеральном списке кандидатов осталось менее семи региональных групп кандидатов, является основанием, соответственно, отказа в регистрации и отмены регистрации федерального списка кандидатов.

При определении состава федерального списка кандидатов и порядка размещения в нем кандидатов нужно учитывать, что в случае если федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов, в соответствии с п. 7 ст. 84 и п. 4 ст. 86 комментируемого Федерального закона депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, переходят в первую очередь к зарегистрированным кандидатам, входящим в общедоверительную часть списка. Расположение кандидатур в общедоверительной части федерального списка кандидатов, установленное при регистрации этого списка в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, определяет очередность распределения между ними депутатских мандатов.

Распределение депутатских мандатов по результатам выборов между региональными группами кандидатов осуществляется в соответствии с пп. 5—10 ст. 86 комментируемого Федерального закона. При этом депутатские мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами в пределах каждой из региональных групп кандидатов в соответствии с порядком их размещения в списке. Каждая региональная группа кандидатов получает депутатские мандаты, число которых пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в соответствующем субъекте (соответствующих субъектах) Российской Федерации.

9. В соответствии с п. 9 комментируемой статьи в федеральный список кандидатов могут входить кандидаты, выдвигаемые той же политической партией, тем же избирательным блоком по одномандатным избирательным округам. Право на «двойное выдвижение» кандидата избирательным объединением, избирательным блоком было подтверждено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”», в соответствии с п. 5 резолютивной части которого положение ч. 5 ст. 37 названного Федерального закона «о том, что в федеральный список могут входить кандидаты в депутаты Государственной Думы, выдвигаемые тем же избирательным объединением, избирательным блоком в одномандатных избирательных округах», признано не противоречащим Конституции Российской Федерации¹.

При этом комментируемый Федеральный закон ограничивает возможности злоупотребления своим потенциально привилегированным положением со стороны кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и в составе федерального списка кандидатов. В частности, такие кандидаты не вправе использовать для финансирования своих избирательных кампаний средства избирательного фонда политической партии, избирательного блока. В соответствии с пп. 10 и 11 ст. 59 комментируемого Федерального закона кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу и включенный

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

в общефедеральную часть зарегистрированного федерального списка кандидатов, не вправе использовать бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь соответственно на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания и в общероссийских государственных периодических печатных изданиях, а включенный в региональную группу кандидатов — вправе использовать бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь соответственно на каналах региональных государственных организаций телерадиовещания и в региональных государственных периодических печатных изданиях либо как кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, либо как кандидат, включенный в региональную группу кандидатов.

10. В отличие от выдвижения кандидатов по мажоритарным избирательным округам общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком по федеральному избирательному округу, может превышать общее число депутатских мандатов, подлежащих распределению по пропорциональной системе, но не более чем на 45.

Комментируемый Федеральный закон не устанавливает минимальное число кандидатов, которое может быть включено в федеральный список кандидатов. Однако, учитывая, что число региональных групп кандидатов в федеральном списке кандидатов согласно п. 8 комментируемой статьи не может быть менее семи, а в соответствии с п. 5 ст. 43 комментируемого Федерального закона в подписном листе указываются сведения о трех кандидатах, возглавляющих региональную группу кандидатов, федеральный список кандидатов не может включать менее 21 человека.

В принципе, в интересах самих политической партии, избирательного блока включить в федеральный список как можно больше кандидатов. Это определяется двумя главными обстоятельствами.

Во-первых, от числа кандидатов в заверенном федеральном списке зависит предельное число кандидатов, которые могут быть исключены из него без угрозы отказа в регистрации (отмены регистрации) федерального списка кандидатов (см. подп. 10 п. 8 комментария к ст. 47).

Во-вторых, согласно п. 10 ст. 86 комментируемого Федерального закона если после первоначального распределения депутатских мандатов зарегистрированный кандидат отказался принять депутатский мандат или не сложил несовместимые со

статусом депутата Государственной Думы полномочия, а также если депутатский мандат оказался свободен в силу иных оснований, этот мандат передается зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов. Это не относится к кандидатам, занимающим одно из трех первых мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов (см. п. 5 комментария к ст. 84). Если в общефедеральной части федерального списка кандидатов (или в соответствующей региональной группе кандидатов) отсутствуют зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов, то оказавшийся свободным депутатский мандат подлежит распределению между региональными группами кандидатов (иными региональными группами кандидатов) того же федерального списка кандидатов. В соответствии же с п. 11 ст. 86 комментируемого Федерального закона если в процессе распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов не окажется зарегистрированных кандидатов, не получивших депутатских мандатов, оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты остаются вакантными до следующих выборов депутатов Государственной Думы.

Таким образом, включение максимального числа кандидатов в федеральный список, с одной стороны, гарантирует политической партии, избирательному блоку замещение тех депутатских мандатов, на которые она (он) может претендовать по результатам выборов, а, с другой — не препятствует политической партии, избирательному блоку провести в Государственную Думу кандидатуры, находящиеся не в начале общефедеральной части федерального списка кандидатов и региональных групп кандидатов.

Статья 41. Представление списков кандидатов и иных избирательных документов политических партий, избирательных блоков в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Представление документов кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками по одномандатным избирательным округам, в окружные избирательные комиссии

1. Федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, представляются уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. В этих списках указываются фамилия, имя, отчество, дата

рождения, образование, наименование субъекта Российской Федерации, район, город, иной населенный пункт, где находится место жительства, основное место работы или службы и занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий) каждого кандидата (если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, — сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа), сведения о судимости и об иностранном гражданстве кандидатов, а также по желанию кандидата его принадлежность не более чем к одному зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования общественному объединению и статус в нем при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом соответствующего общественного объединения. Списки кандидатов представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в печатном и машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2. Одновременно со списками кандидатов, указанными в пункте 1 настоящей статьи (далее — списки кандидатов), уполномоченный представитель политической партии представляет следующие документы.

1) нотариально удостоверенную копию документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц;

2) нотариально удостоверенную копию устава политической партии;

3) решение (решения) съезда политической партии о выдвижении списка (списков) кандидатов;

4) список уполномоченных представителей политической партии с указанием сведений о них, перечисленных в пункте 3 статьи 36 настоящего Федерального закона;

5) оформленные в установленном настоящим Федеральным законом порядке доверенности уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам.

3. Уполномоченный представитель избирательного блока представляет следующие документы:

1) протоколы съездов (конференций) политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, с решениями о кандидатурах, предложенных к выдвижению кандидатами от избирательного блока;

2) решение (решения) съезда (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, о выдвижении списка (списков) кандидатов избирательным блоком;

3) список уполномоченных представителей избирательного блока с указанием сведений о них, перечисленных в пункте 3 статьи 36 настоящего Федерального закона;

4) оформленные в установленном настоящим Федеральным законом порядке доверенности уполномоченных представителей избирательного блока по финансовым вопросам.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подп. 1 и 2 п. 3 ст. 41 будут действовать в следующей редакции:

«1) протоколы съездов (конференций) политических партий, вошедших в избирательный блок, с решениями о кандидатурах, предложенных к выдвижению кандидатами от избирательного блока;

2) решение (решения) съезда (конференции) представителей политических партий, вошедших в избирательный блок, о выдвижении списка (списков) кандидатов избирательным блоком;».)

4. Уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока одновременно с указанными в пунктах 1—3 настоящей статьи документами представляет:

1) в отношении каждого из кандидатов — заявление кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы. В этом заявлении указываются сведения биографического характера: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, образование, основное место работы или службы и занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, — сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа, вид, серия, номер, дата выдачи документа, удостоверяющего личность и содержащего сведения о гражданстве и об адресе места жительства, наименование или код органа, выдавшего данный документ. Кандидат вправе указать в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность не более чем к одной политической партии, зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке, либо к иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в данном общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом соответствующего общественного объединения. При этом кандидат согласует с указанным общественным объединением и с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование данного общественного объединения. В случае наличия у кандидата неснятой

и непогашенной судимости в заявлении также должны указываться сведения о судимости кандидата. В заявлении должны указываться гражданство кандидата, а в случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства также сведения об иностранном гражданстве кандидата;

2) в отношении кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, — сведения 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. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налогового органа по месту представления). Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется (представляются) справка (справки) о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные сведения, указанные в настоящем пункте, представляются по форме, установленной в приложении 4 к настоящему Федеральному закону. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться согласно настоящему пункту, это также указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться.

5. Кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, может быть включен в состав только одного федерального списка кандидатов и выдвинут только по одному одномандатному избирательному округу. Кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, не может выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

6. Списки кандидатов и прилагаемые к ним документы принимаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации вместе с заверенными уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока копиями документа, удостоверяющего личность кандидата, а также документов, подтверждающих указанные в его заявлении о согласии баллотироваться сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), сведения о том, что кандидат является депутатом. Заверенные копии документов представляются в отношении каждого кандидата, включенного в список.

7. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в трехдневный срок рассматривает представленные документы и выдает уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока заверенную копию федерального списка кандидатов и (или) заве-

ренную копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, либо мотивированное решение об отказе в выдаче таковых. Если избирательный блок одновременно представил в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документы для регистрации избирательного блока в порядке, предусмотренном статьей 34 настоящего Федерального закона, и списки кандидатов, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рассматривает все представленные документы не позднее чем в пятидневный срок.

8. Основанием для отказа политической партии, избирательному блоку в выдаче заверенных копий списков кандидатов могут служить отсутствие, неполный набор либо ненадлежащее оформление документов, указанных в пунктах 1—4 настоящей статьи, нарушения порядка выдвижения кандидатов, установленного статьями 39 и 40 настоящего Федерального закона и пунктом 5 настоящей статьи.

9. Отказ в выдаче заверенных копий списков кандидатов может быть обжалован политической партией, избирательным блоком в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть жалобу не позднее чем в трехдневный срок.

10. После представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации федерального списка кандидатов, списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, в состав списков и в порядок размещения в них кандидатов не могут быть внесены изменения, за исключением изменений, вызванных выбытием кандидатов либо по их личным заявлениям, либо в связи с отзывом кандидатов политической партией, избирательным блоком, либо в связи со смертью кандидата, либо в связи с обстоятельствами, указанными в пункте 9 статьи 39 настоящего Федерального закона, либо в связи с исключением кандидата из списка кандидатов решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет копии заверенного списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам (заверенные выписки из указанного списка), в соответствующие окружные избирательные комиссии не позднее чем через три дня со дня заверения списка.

12. Кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и находящийся в заверенном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации списке кандидатов, обязан представить в соответствующую окружную избирательную комиссию свое заявление о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы, и с иными сведениями о себе, указанными в подпункте 1 пункта 4 настоящей статьи. Кандидат вправе представить в окружную избирательную комиссию также заверенную Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. Представление данных документов считается уведомлением о выдвижении кандидата по одномандатному избирательному округу.

13. Вместе с заявлением о согласии баллотироваться кандидат представляет в окружную избирательную комиссию сведения о размере и об источниках своих доходов и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налогового органа по месту представления). Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется (представляются) справка (справки) о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные сведения, указанные в настоящем пункте, представляются по форме, установленной в приложении 4 к настоящему Федеральному закону. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться согласно настоящему пункту, это также указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться.

14. Если окружная избирательная комиссия еще не сформирована, указанные в пунктах 12 и 13 настоящей статьи документы представляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, которая осуществляет функции окружной избирательной комиссии по работе с представленными документами до ее формирования. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации передает указанные документы в окружную избирательную комиссию после ее формирования и назначения ее председателя.

15. Уведомление о выдвижении кандидата и прилагаемые к нему документы принимаются окружной избирательной комиссией при предъявлении документа, удостоверяющего личность кандидата (если уведомление представляется иным лицом, — при предъявлении нотариально удостоверенной копии документа, удостоверяющего личность кандидата). Копия документа, удостоверяющего личность кандидата, изготавливается окружной избирательной комиссией в присутствии кандидата, заверяется подписью лица, принявшего уведомление, и прилагается к уведомлению. Кандидат (иное лицо) также предъявляет документы, подтверждающие указанные в заявлении кандидата о согласии баллотироваться сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), сведения о том, что кандидат является депутатом.

16. Соответствующая избирательная комиссия обязана выдать письменное подтверждение получения документов, указанных в пунктах 12 и 13 настоящей статьи, лицам, представившим эти документы. Подтверждение выдается незамедлительно после представления документов.

17. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обеспечивает оперативную доступность заверенных федеральных списков кандидатов и информации об изменениях в них (в режиме «только чтение») абонентам информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования. Окружные избирательные комиссии или избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обеспечивают доступ к информации, содержащей сведения о кандидатах, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, а также к информации об изменениях сведений о кандидатах.

1. Пункт 1 ст. 41 комментируемого Закона регламентирует сроки представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (см. п. 5 комментария к ст. 39 и п. 3 комментария к ст. 40) и содержание федерального списка кандидатов и списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам. В ранее действовавшем Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» представление списков кандидатов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не ограничивалось 31-дневным сроком. В п. 1 комментируемой статьи, как и в п. 3 ст. 38 комментируемого Федерального закона, не указано время, до которого возможно представление документов в Центральную избирательную комиссию, в то время как в соответствии с пп. 1, 2 ст. 45 комментируемого Федерального закона представление документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов ограничено 18 часами соответственно по местному и по московскому времени.

К сведениям, указываемым в списках кандидатов, относится большая часть данных о кандидатах, содержащихся в заявлениях кандидатов о согласии баллотироваться (см. подп. 1 п. 4 комментария к ст. 41). При этом из этих сведений документально подтверждены должны быть только сведения о принадлежности кандидата к общественному объединению, которые он вправе и не указывать (см. п. 8 комментария к ст. 38). Согласно п. 10 ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. подтверждающий данные сведения документ представлялся в соответствующую избирательную комиссию только кандидатом, выдвинутым избирателями.

Список кандидатов в соответствии с п. 8 ст. 39 и п. 7 ст. 40 комментируемого Федерального закона заверяется, соответственно, подписью руководителя политической партии и печатью политической партии либо подписями уполномочен-

ных представителей избирательного блока и печатями политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

Новеллой комментируемого Федерального закона является требование указания в списках кандидатов сведений о судимости и об иностранном гражданстве кандидатов, а также сведений о том, что кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе с указанием наименования соответствующего представительного органа.

Списки кандидатов представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в печатном и машиночитаемом виде. Форма обоих списков кандидатов устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Под представлением в машиночитаемом виде понимается представление документа в электронном виде на дискете. Отправка списка кандидатов на электронный адрес Центральной избирательной комиссией Российской Федерации как альтернатива его представления на магнитном носителе ни законодательством, ни практикой не признана.

Хотя перечисленные в п. 1 комментируемой статьи сведения дублируются в заявлениях кандидатов о согласии баллотироваться по соответствующим округам, указание недостоверных сведений в которых в соответствии с подп. 6 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона является основанием для отказа в регистрации кандидата (исключения его из федерального списка кандидатов), недостоверность данных, содержащихся в представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации списках кандидатов или их несоответствие сведениям, указанным в соответствующих заявлениях о согласии баллотироваться, в качестве таких оснований в п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона не названы.

Федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы четвертого созыва должен представляться по форме, утвержденной Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 9/79-4 и включает четыре документа: собственно федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутый политической партией, избирательным блоком; форму федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутого политической партией, избирательным блоком (сведения о политической партии, избирательном блоке); форму федерального списка кандидатов в депутаты Государствен-

ной Думы, выдвинутого политической партией, избирательным блоком (сведения о региональных группах); форму федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутого политической партией, избирательным блоком (сведения о кандидатах).

Список кандидатов в депутаты Государственной Думы четвертого созыва по одномандатным избирательным округам также представляется по форме, утвержденной названным Постановлением, и включает два документа: список кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, и форму списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам (сведения о кандидатах).

2. Пункт 2 комментируемой статьи содержит перечень документов, представляемых уполномоченным представителем политической партии вместе со списками кандидатов. К этим документам относятся: нотариально удостоверенные копии устава политической партии и документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»¹ с учетом специального порядка государственной регистрации политической партии, установленного Федеральным законом «О политических партиях»; решение (решения) съезда политической партии о выдвижении списка (списков) кандидатов, оформленное (оформленные) в соответствии с п. 7 ст. 39 и п. 5 ст. 40 комментируемого Федерального закона; список уполномоченных представителей политической партии с указанием сведений о них, перечисленных в п. 3 ст. 36 комментируемого Федерального закона, а также, по смыслу комментируемого Федерального закона, иных сведений, перечисленных в п. 4 ст. 36 комментируемого Федерального закона, с приложением письменного согласия каждого из указанных в данном списке лиц осуществлять функции уполномоченных представителей²; доверенности уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

² В соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 указанное письменное согласие подается в форме заявления на имя руководителя соответствующей политической партии.

Следует отметить, что комментируемый Федеральный закон, как и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (подп. «г» п. 2 ст. 40), указывает на установленный им порядок оформления доверенностей уполномоченных представителей политической партии. Между тем, ни прежний Федеральный закон, ни комментируемый Федеральный закон такого порядка не устанавливает¹.

Новеллой комментируемого Федерального закона является требование о представлении одновременно со списками кандидатов списка уполномоченных представителей политической партии. В то же время в отличие от Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. комментируемый Федеральный закон требует представление доверенностей не всех уполномоченных представителей политической партии, а только уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Список уполномоченных представителей политической партии на выборах Государственной Думы четвертого созыва в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 представляется в виде двух документов: списка уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока (приложение № 5 к названному Постановлению) и формы представления сведений об уполномоченных представителях, назначенных политической партией, избирательным блоком (приложение № 6 к названному Постановлению).

Комментируемый Федеральный закон не упоминает среди документов, представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, уведомления о выдвижении федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам. Однако в Постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 установлены соответствующие формы документов (приложения № 7 и № 16 к названному Постановлению). Кроме того, названное Постановление обязывает политическую партию представить вместе с документами, предусмотренными в комментируемом Федеральном законе, выписку из протокола съезда либо уполномоченного органа политической партии с решением о назначении ее уполномоченных представителей (приложение № 4

к названному Постановлению), а при выдвижении федерального списка кандидатов — также сведения о полном и кратком, состоящем не более чем из семи слов, наименовании политической партии, указанных в ее уставе, и эмблему политической партии, предварительно согласованную с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, в виде рисунков в одноцветном и цветном исполнении, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде.

3. К документам, представляемым вместе со списками кандидатов уполномоченным представителем избирательного блока, относятся: протоколы съездов (конференций) политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, с решениями о кандидатурах, предложенных к выдвижению (см. п. 4 комментария к ст. 39); решение (решения) съезда (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, о выдвижении списка (списков) кандидатов избирательным блоком (см. п. 7 комментария к ст. 39 и п. 5 комментария к ст. 40); а также список уполномоченных представителей избирательного блока и доверенности уполномоченных представителей избирательного блока по финансовым вопросам (см. п. 2 комментария к ст. 41).

Следует отметить, что Федеральный закон от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым после выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с комментируемым Федеральным законом, в избирательных блоках вправе участвовать только политические партии, не исключил из п. 3 комментируемой статьи слова «(конференции)», «(конференций)», тем самым нарушив согласованность с Федеральным законом «О политических партиях».

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 обязывает избирательный блок представить помимо документов, предусмотренных комментируемым Федеральным законом, письменное уведомление о выдвижении федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам (приложения № 21, № 24 к названному Постановле-

нию), а при выдвижении федерального списка кандидатов — также сведения о полном и кратком (согласованном с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации), состоящем не более чем из семи слов, наименовании избирательного блока и эмблему избирательного блока, предварительно согласованную с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, в виде рисунков в одноцветном и цветном исполнении, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде. В комментируемом Федеральном законе и в тексте названного Постановления не указывается на необходимость представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации выписки из протокола съезда (конференции) либо уполномоченного органа избирательного блока с решением о назначении уполномоченных представителей избирательного блока, однако, в Приложении 4 к названному Постановлению установлена форма такой выписки, единая и для политической партии, и для избирательного блока.

4. Пункт 4 комментируемой статьи устанавливает перечень и содержание документов, представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации как от политической партии, так и от избирательного блока. В соответствии с п. 4 ст. 41 комментируемого Закона уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока одновременно с указанными в п. 1—3 ст. 41 документами представляет: в отношении каждого из кандидатов — заявление о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, а в отношении кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, — также сведения о доходах и об имуществе кандидата (согласно п. 4 ст. 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. сведения о доходах и об имуществе кандидата представлялись в соответствующие избирательные комиссии для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов).

Содержание этих документов идентично соответствующим документам, представляемым кандидатом, выдвигающимся в порядке самовыдвижения (см. п. 7, 8 комментария к ст. 38).

5. Пункт 5 комментируемой статьи подтверждает право политической партии, избирательного блока выдвинуть одно и то же лицо одновременно кандидатом по одномандатному избирательному округу и в составе федерального списка кандидатов. Новеллой комментируемого Федерального закона является запрет на одновременное выдвижение кандидата более чем

одним инициатором выдвижения, установленный в соответствии с п. 10 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (см. п. 2 комментария к ст. 38). Положение п. 5 ст. 41 следует понимать, в частности, как запрет на выдвижение одного и того же лица от нескольких политических партий, избирательных блоков, что подкрепляется положением п. 6 ст. 47 комментируемого Федерального закона. Санкции за нарушение данных требований установлены в п. 8 ст. 41 комментируемого Закона.

6. В соответствии с п. 6 комментируемой статьи списки кандидатов и прилагаемые к ним документы принимаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации вместе с заверенными копиями документов, аналогичных документам, предъявляемым при приеме документов, необходимых для самовыдвижения (см. п. 11 комментария к ст. 38). В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данное требование отсутствовало.

Копии этих документов заверяются уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока. Заверенные копии документов должны представляться в отношении каждого кандидата, включенного в список кандидатов.

7. Представленные документы рассматриваются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в трехдневный срок. По окончании этого рассмотрения Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока заверенную копию федерального списка кандидатов и (или) заверенную копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, либо мотивированное решение об отказе в выдаче таковых. В случае если избирательный блок одновременно представил в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документы для регистрации избирательного блока и список (списки) кандидатов, указанный срок может составить до пяти дней.

По смыслу п. 12 ст. 41 комментируемого Закона, уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока вправе потребовать от Центральной избирательной комиссией Российской Федерации заверения дополнительных копий списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, в количестве, соответствующем числу включенных в данный список кандидатов.

8. Новеллой комментируемого Федерального закона является установление исчерпывающего перечня оснований для отказа политической партии, избирательному блоку в выдаче заверенных копий списков кандидатов. В качестве таковых могут служить: отсутствие, неполный набор либо ненадлежащее оформление документов, указанных в п. 1—4 настоящей статьи, нарушения порядка выдвижения кандидатов, установленного ст. 39 и 40 комментируемого Федерального закона и п. 5 комментируемой статьи. Согласно п. 7 ст. 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. такими основаниями могли служить и «иные нарушения порядка выдвижения кандидатов».

Под ненадлежащим оформлением документов, указанным в п. 8 комментируемой статьи, может пониматься: несоответствие формы документа установленной в комментируемом Федеральном законе, отсутствие в документах каких бы то ни было сведений, предусмотренных комментируемым Федеральным законом, отсутствие нотариального удостоверения документов или заверения документов уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока (в случаях, предусмотренных комментируемым Федеральным законом), отсутствие необходимых подписей и (или) печатей (в случаях, предусмотренных комментируемым Федеральным законом).

Таким образом, на стадии заверения списков кандидатов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проверяет лишь соблюдение порядка выдвижения и оформления документов, а содержание сведений, относящихся к кандидатам, не является предметом рассмотрения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Это подтверждается положениями п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона, определяющими нарушения, относящиеся к содержанию данных сведений, в качестве оснований исключения кандидатов из уже заверенных списков кандидатов.

9. Пункт 9 комментируемой статьи устанавливает исключение из нормы п. 4 ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок. В соответствии с п. 9 комментируемой статьи жалоба политической партии, избирательного блока на отказ в выдаче заверенных копий

списков кандидатов должна быть рассмотрена Верховным Судом Российской Федерации в трехдневный срок.

При этом подача такой жалобы не подпадает под действие п. 2 ст. 78 названного Федерального закона и второго абзаца ч. 1 ст. 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающих не подлежащий восстановлению десятидневный срок для обжалования решения избирательной комиссии, поскольку обжалуемым действием в данном случае не является решение комиссии о регистрации или об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов). Поэтому на обжалование решения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации об отказе в выдаче заверенных копий списков кандидатов распространяется положение первого абзаца ч. 1 ст. 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которому заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательного законодательства либо избирательных прав заявителя.

10. Пункт 10 комментируемой статьи устанавливает исчерпывающий перечень оснований внесения изменений в состав списков кандидатов и в порядок размещения в них кандидатов после их представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Такими основаниями являются: выбытие кандидатов по их личным заявлениям; отзыв кандидатов политической партией, избирательным блоком; смерть кандидата; выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу или изменение одномандатного избирательного округа, в котором он был изначально выдвинут, в соответствии с п. 9 ст. 39 комментируемого Федерального закона; исключение кандидата из списка кандидатов решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

11. Пункт 11 комментируемой статьи предусматривает обязанность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации направить копии заверенного списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам (либо заверенные выписки из указанного списка), в соответствующие окружные избирательные комиссии не позднее чем через три дня со дня заверения списка. Несоблюдение этих сроков не может являться препятствием для представления кандидатами, выдвинутыми по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком, избирательных документов,

указанных в п. 12 комментируемой статьи, в соответствующие избирательные комиссии.

Данное положение является новеллой комментируемого Федерального закона. Прежде (согласно п. 10 ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г.) указанные действия осуществлялись избирательным объединением (избирательным блоком), выдвинувшим кандидатов по соответствующим одномандатным избирательным округам.

12. Пункт 12 комментируемой статьи устанавливает порядок уведомления соответствующей окружной избирательной комиссии кандидатом, выдвинутым политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и находящимся в заверенном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации списке кандидатов, о своем выдвижении. Ранее в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (п. 10 ст. 41) эти документы представлялись избирательным объединением (избирательным блоком).

Такое уведомление осуществляется посредством представления заявления кандидата о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу, аналогичного представленному ранее в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии с подп. 1 п. 4 комментируемой статьи (см. также подп. 1 пп. 7 и 8 комментария к ст. 38) и, по усмотрению кандидата, заверенной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. Однако хотя в соответствии с п. 12 ст. 41 комментируемого Закона представление этих документов считается уведомлением о самовыдвижении Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 предусмотрена отдельная форма письменного уведомления о выдвижении.

Комментируемый Федеральный закон не уточняет, должен ли кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, указывать в заявлении о согласии баллотироваться, направляемом в окружную избирательную комиссию, сведения, содержащиеся в аналогичном заявлении, представленном ранее в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии с подп. 1 п. 4 комментируемой статьи,

в случае если в этих сведениях до представления документов в окружную избирательную комиссию произошли изменения. По нашему мнению, в заявлениях о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу, представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и в окружную избирательную комиссию, должны содержаться одни и те же сведения, а сведения об изменениях в данных о себе кандидат вправе представить уже только при подаче документов для регистрации в соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 45 комментируемого Федерального закона.

Срок представления указанных документов в соответствующую избирательную комиссию п. 12 ст. 41 не устанавливает, однако, по смыслу п. 5 ст. 39 комментируемого Федерального закона, он может выходить за 31-дневный срок с момента официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, предусмотренный для представления списков кандидатов и иных избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Это означает, что представление кандидатом документов в окружную избирательную комиссию, т.е. по смыслу п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» собственно выдвижение кандидата, допускается вплоть до окончания сроков представления документов для регистрации кандидатов.

Исключение из этого правила предусмотрено только для кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком. Их выдвижение от той же политической партии, того же избирательного блока по одномандатным избирательным округам при соблюдении ряда условий допускается не позднее чем за 55 дней до дня голосования (см. п. 9 комментария к ст. 39). В эти же сроки и с соблюдением условий, указанных в п. 9 ст. 39 комментируемого Федерального закона, возможно и повторное выдвижение кандидата, ранее выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, в другом одномандатном избирательном округе.

Формально представление кандидатами, выдвинутыми политической партией, избирательным блоком, избирательных документов, необходимых для выдвижения, в окружную избирательную комиссию, может начинаться непосредственно

после опубликования (обнародования) решения о назначении выборов и схемы одномандатных избирательных округов, выдвижения кандидатов на съезде (конференции) политической партии (избирательного блока), представления списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам на съезде (конференции), в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, и заверения последней этого списка и должно завершиться не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Таким образом, период, в течение которого кандидат может являться выдвинутым политической партией, избирательным блоком, но при этом не иметь (согласно п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») статуса кандидата, прав и обязанностей кандидата, может составлять до двух месяцев (в случае если решение о назначении выборов будет опубликовано за 110 дней до дня голосования).

При этом следует иметь в виду, что представление в окружную избирательную комиссию кандидатом, выдвинутым политической партией, избирательным блоком по одномандатному округу заявления о согласии баллотироваться по этому округу и иных документов, необходимых для выдвижения, вместе с документами для регистрации является невозможным. Это обусловлено необходимостью создания избирательного фонда после выдвижения, но до представления документов (в том числе, первого финансового отчета) для регистрации кандидата. Данное требование действует в отношении всех кандидатов, выдвигаемых по одномандатным избирательным округам, независимо от того, потребуется ли им расходовать средства избирательного фонда для изготовления подписных листов, сбора подписей, внесения избирательного залога (см. п. 6 комментария к ст. 45).

13. Пункт 13 ст. 41 комментируемого Закона обязывает кандидата, выдвигаемого политической партией, избирательным блоком, представить в окружную избирательную комиссию вместе с заявлением о согласии баллотироваться сведения о размере и об источниках своих доходов и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах. Содержание этих документов идентично соответствующим документам, представляемым кандидатом, выдвигающимся в порядке самовыдвижения (см. подп. 2 п. 7 комментария к ст. 38).

14. См. п. 10 комментария к ст. 38.

15. Порядок представления избирательных документов кандидатом, выдвигаемым политической партией, избирательным блоком, в окружную избирательную комиссию и приема последней этих документов в целом аналогичен соответствующему порядку, установленному комментируемым Федеральным законом для самовыдвижения кандидата (см. п. 11 комментария к ст. 38). Единственное отличие состоит в том, что в комментируемой статье не содержится требования о представлении документов лично кандидатом за исключением строго оговоренных законом случаев (ср.: п. 9 ст. 38 комментируемого Федерального закона).

Однако по смыслу комментируемой статьи и с учетом принципа равенства кандидатов, избирательные документы для выдвижения по одномандатному округу кандидата от политической партии, избирательного блока могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами — в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

16. Пункт 16 комментируемой статьи обязывает соответствующую избирательную комиссию выдать письменное подтверждение получения представленных избирательных документов (см. п. 12 комментария к ст. 38). В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. такое требование устанавливалось только в отношении выдвижения кандидата непосредственно избирателями. Поскольку в соответствии с комментируемым Федеральным законом документы, указанные в п. 12—13 ст. 41, представляются в соответствующую комиссию самим кандидатом, а не выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, было признано целесообразным распространить это правило и на данный вид выдвижения.

17. Пункт 17 комментируемой статьи устанавливает обязанность соответствующих избирательных комиссий обеспечить избирателям доступ к сведениям, содержащимся в заверенных федеральных списках кандидатов, к сведениям о кандидатах, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, а также к информации об изменении этих сведений. Санкции за нарушение этих требований действующие избирательное и административное законодательство не предусматривают.

Статья 42. Сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения

1. Сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, начинается со дня, следующего за днем уведомления соответствующей окружной избирательной комиссии (избирательной комиссии субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном статьей 38 настоящего Федерального закона.

2. Если в поддержку кандидата собираются подписи избирателей, то их должно быть собрано не менее 1 процента от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, — не менее одной тысячи подписей. В случае проведения досрочных выборов в поддержку кандидата должно быть собрано соответственно не менее 0,5 процента и не менее 500 подписей избирателей.

3. Подписные листы изготавливаются за счет средств соответствующего избирательного фонда по форме, установленной в приложении 1 к настоящему Федеральному закону. В каждом подписном листе указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, основное место работы или службы и занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, — сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа, наименование субъекта Российской Федерации, район, город, иной населенный пункт, где находится место жительства кандидата, и наименование избирательного округа, в котором он выдвигается. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в подписном листе должны указываться сведения о судимости кандидата. В случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства в подписном листе должны быть указаны сведения об иностранном гражданстве кандидата.

4. В подписном листе указываются также сведения о принадлежности кандидата к общественному объединению, если о членстве в нем он указал в заявлении о согласии баллотироваться в соответствии с пунктом 8 статьи 38 настоящего Федерального закона, и о его статусе в этом общественном объединении.

5. Подписи могут собираться только среди избирателей того избирательного округа, в котором выдвинут кандидат.

1. Сбор подписей наряду с внесением избирательного залога является одним из оснований регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения. В соответствии с п. 7 мотивировочной части упоминавшегося Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, «устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные

условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей»¹. К таким условиям относятся и необходимость собрать подписи избирателей в определенном количестве, и ограничения, связанные со сроками сбора подписей.

Пункт 1 комментируемой статьи регламентирует сроки сбора подписей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения. Подписи избирателей, собранные с нарушением этих сроков, в соответствии с подп. 8 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона считаются недействительными.

Сбор подписей в поддержку самовыдвижения кандидата может начинаться со дня, следующего за днем уведомления соответствующей окружной избирательной комиссии о самовыдвижении (прежде — в соответствии с п. 1 ст. 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. — со дня такого уведомления). Согласно п. 3 комментируемой статьи подписные листы изготавливаются за счет средств соответствующего избирательного фонда. Поэтому, хотя для изготовления подписных листов не предусмотрена обязательная предоплата, к моменту заключения договора на их последующее изготовление кандидат должен не только осуществить самовыдвижение, но и иметь реквизиты своего избирательного счета.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. внес изменения в содержание понятия «выдвижение». В ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. выдвижение кандидата определялось как инициатива избирателей, избирательного объединения, избирательного блока в определении кандидата в выборный орган или на выборную должность государственной власти, местного самоуправления, а также сбор подписей избирателей в поддержку указанной инициативы или иные формы поддержки этой инициативы, предусмотренные федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Федерации. «Подготовительная» стадия избирательной кампании, таким образом, делилась на две части: выдвижение (в которое входил сбор подписей) и ре-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

гистрацию¹. Согласно же п. 10 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. выдвижение кандидата — это уже только самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения, избирательного блока в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность.

В то же время в соответствии с п. 1 ст. 34 названного Федерального закона «самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога». Однако в п. 9 ст. 33 названного Федерального закона говорится о периоде, включающем в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также (отдельно) сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, а в соответствии с п. 1 ст. 37 названного Федерального закона сбор подписей проводится «в поддержку выдвижения».

Таким образом, хотя границы самовыдвижения в названном Федеральном законе определены недостаточно четко, в целом из его положений следует вывод, что 30-дневный срок, установленный для самовыдвижения в п. 3 ст. 38 комментируемого Федерального закона, на сбор подписей не распространяется. Это означает, что подписи избирателей могут собираться вплоть до последнего дня, предусмотренного для представления избирательных документов для регистрации кандидатов (см. п. 1 комментария к ст. 45).

2. Для регистрации кандидата на основании подписей избирателей должно быть собрано подписей избирателей в количестве не менее 1% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа в соответствии с п. 4 ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а в избирательном округе, включающем менее 100 тысяч избирателей, — не менее 1000 подписей (на досрочных выборах, — соответственно, не менее 0,5% и не менее 500 подписей).

¹ В то же время абсолютно четким это деление назвать нельзя: согласно п. 1 ст. 31 названного Федерального закона сбор подписей производился в поддержку уже выдвинутых кандидатов.

Требование сбора не менее 1000 (не менее 500) подписей является новеллой комментируемого Федерального закона и призвано обеспечить равенство прав кандидатов, выдвигающихся в одномандатных избирательных округах. Существование малонаселенных одномандатных избирательных округов предопределено подп. 4 п. 3 ст. 12 комментируемого Федерального закона (аналогичное положение содержалось в подп. «г» п. 3 ст. 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г.), согласно которому на территории каждого субъекта Российской Федерации должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа.

Например, в Эвенкийском автономном округе проживает всего 13 тыс. избирателей, а следовательно, согласно ранее действовавшему Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в поддержку кандидата могло быть собрано около 130 подписей избирателей. Законодатель учел необоснованность такой привилегии и установил новое требование, несколько выровнявшее обязанности кандидатов, выдвигающихся по одномандатным избирательным округам с различной численностью населения.

Под подписями избирателей в п. 2 комментируемой статьи понимаются исключительно достоверные подписи избирателей. Это означает, что в случае представления в соответствующую избирательную комиссию для регистрации минимального количества подписей и выявления при проверке представленных подписей хотя бы одной недостоверной или недействительной подписи регистрация кандидата на основании собранных подписей не состоится.

В связи с этим возможности сбора подписей в большем количестве, нежели предусмотрено в п. 2 комментируемой статьи, закон не ограничивает. Количество же подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, представляемых в избирательные комиссии, в соответствии с п. 10 ст. 44 комментируемого Федерального закона может превышать необходимое для регистрации количество подписей, но не более чем на 25%. Таким образом, в избирательную комиссию может быть представлено подписей в количестве 1,25% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, а в избирательном округе, включающем менее 100 тыс. избирателей, —

1250 подписей (на досрочных выборах, — соответственно, 0,625%, 625 подписей).

3. В соответствии с п. 3 ст. 42 комментируемого Закона и п. 5 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подписные листы изготавливаются исключительно за счет средств избирательного фонда кандидата. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. такого требования не содержалось. Указание на необходимость предварительной оплаты изготовления подписных листов, в отличие от изготовления агитационных материалов (см. п. 2 комментария к ст. 63), в комментируемом Федеральном законе отсутствует.

Форма подписного листа установлена в приложении 1 к комментируемому Федеральному закону. Следует отметить, что, хотя комментируемым Федеральным законом на изготовление подписных листов распространено требование об оплате из соответствующего избирательного фонда, так называемые «выходные данные», указываемые в обязательном порядке в печатных и аудиовизуальных агитационных материалах¹, не являются необходимым элементом формы подписного листа.

В каждом подписном листе должны указываться следующие сведения о кандидате: фамилия, имя, отчество, дата рождения, основное место работы или службы и занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, — сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа (данное требование является новеллой комментируемого Федерального закона), наименование субъекта Российской Федерации, район, город, иной населенный пункт, где находится место жительства кандидата, и наименование избирательного округа, в котором он выдвигается.

Ранее в соответствии с п. 3 ст. 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

¹ К таким данным относятся: наименование и юридический адрес организации (фамилия, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилия, имя и отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, информация о тираже и дате выпуска этих материалов (см. п. 2 комментария к ст. 63).

Российской Федерации» 1999 г. под местом жительства кандидата понимались «район, город, иной населенный пункт». Данный перечень предполагал определенную альтернативность указания тех или иных территориальных единиц, т.е. в зависимости от статуса населенного пункта, являвшегося местом жительства кандидата, в подписном листе следовало указывать либо город федерального значения, либо город значения субъекта Российской Федерации, либо иной населенный пункт с указанием района того или иного субъекта Российской Федерации. Комментируемый Федеральный закон предполагает указание сведений о месте жительства кандидата в большем объеме и в более четкой последовательности. При этом отступление от этой последовательности или указание неполного перечня сведений о месте жительства кандидата может рассматриваться как нарушение требований к изготовлению подписного листа.

Однако основанием признания содержащихся в подписном листе подписей избирателей недействительными является несоблюдение требований, установленных приложениями 1, 2 и 3 к комментируемому Федеральному закону, а не положениями соответствующих статей комментируемого Федерального закона. Названные же приложения почти без изменений воспроизведены из Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (а приложения последнего, в свою очередь, практически дублируют приложения к Федеральному закону от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹) и не учитывают нововведений комментируемого Федерального закона.

Кроме того, следует повторить, что требование указания наименования субъекта Российской Федерации и района, где находится место жительства кандидата, является не вполне корректным, поскольку последнее может находиться и за пределами Российской Федерации (см. подп. 1 п. 7 комментария к ст. 38). Отдельные нарекания вызывает недостаточная ясность требования об указании в подписном листе района, где находится место жительства кандидата. В частности, в комментируемом Федеральном законе не говорится, необходимо ли указание в числе сведений о месте жительства кандидата района в городе.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2398.

В случае нахождения места жительства кандидата в городе значения субъекта Российской Федерации, имеющем районное деление, данный вопрос решается достаточно просто: такой город обладает равным статусом с районом субъекта Российской Федерации, и указание в подписном листе района самого населенного пункта по смыслу комментируемого Федерального закона не требуется. Наиболее спорной представляется ситуация с субъектами Российской Федерации — городами федерального значения Москвой и Санкт-Петербургом, которые разделены на районы, статус которых соответствует статусу районов субъектов Российской Федерации, не являющихся населенными пунктами.

В приложениях 2 и 3 к комментируемому Федеральному закону, устанавливающих формы подписного листа для сбора подписей в поддержку федерального списка кандидатов и кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу политической партией, избирательным блоком, при указании в качестве места жительства кандидата города федерального значения или значения субъекта Российской Федерации район в городе не включен в число сведений о месте жительства. Однако, как было сказано, в части сведений о кандидатах названные приложения заимствованы из Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. и, таким образом, не могут служить обоснованием той или иной позиции в отношении положений комментируемой статьи.

Сведения о месте работы, указываемые в подписном листе, включают организационно-правовую форму предприятия, учреждения, организации, его (ее) полное наименование (либо полное наименование органа государственной власти или органа местного самоуправления), а также, при необходимости такого уточнения, наименование населенного пункта, в котором расположено данное предприятие, учреждение, организация.

В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в подписном листе должны указываться сведения о судимости кандидата, т.е. в соответствии с п. 58 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сведения о неснятых и непогашенных судимостях с указанием номера (номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, а

также статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации.

Если кандидат помимо гражданства Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства, в подписном листе должны быть указаны сведения об иностранном гражданстве кандидата. Положения п. 3 комментируемой статьи в этом отношении расходятся с формой подписного листа, установленной в приложении 1 к комментируемому Федеральному закону. В соответствии с подп. 1 п. 7 ст. 38 комментируемого Федерального закона под сведениями об иностранном гражданстве кандидата понимается гражданство иностранного государства с указанием наименования иностранного государства, даты и оснований приобретения гражданства, в то время как в примечании к приложению 1 говорится лишь о наименовании соответствующего иностранного государства. Как представляется, в данном случае следует руководствоваться приложением 1, поскольку несоответствие подписного листа именно этой форме в соответствии с подп. 11 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона является основанием для признания содержащихся в нем подписей недействительными.

Неуказание в подписном листе сведений, требуемых комментируемым Федеральным законом, либо указание в нем недостоверных сведений о кандидате в соответствии с подп. 11 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона может являться основанием признания содержащихся в таком листе подписей избирателей недействительными.

Пункт 3 комментируемой статьи подразумевает необходимость указания достоверных сведений о кандидате на момент сбора подписей и не обязывает кандидата указывать в подписном листе сведения в соответствии с заявлением о согласии баллотироваться, представленным при выдвижении кандидата, в случае, если в этих сведениях произошли изменения. Информация об этих изменениях в соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 45 комментируемого Федерального закона подлежит представлению в окружную избирательную комиссию в числе документов для регистрации кандидата (см. также комментарий к Приложению 1).

4. В п. 4 комментируемой статьи устанавливается особое требование к листу для сбора подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидата: обязательное отражение сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению, указанных в заявлении о согласии баллотироваться, и о его статусе в этом общественном объединении (см. п. 8 комментария к ст. 38). В отношении кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком в составе федерального списка кандидатов и по одномандатным избирательным округам, такие сведения в соответствии с п. 5 ст. 43 комментируемого Федерального закона указываются по желанию кандидатов. Аналогичные различия содержатся и в приложениях к комментируемому Федеральному закону, устанавливающих формы подписного листа.

Указание в подписном листе сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению, не содержащихся в заявлении о согласии баллотироваться, является нарушением требований к изготовлению подписного листа (см. подп. 11 п. 10 комментария к ст. 46).

5. Подписи могут собираться только среди избирателей того избирательного округа, в котором выдвинут кандидат, т.е. среди граждан Российской Федерации, достигших 18-летнего возраста на день голосования и зарегистрированных на территории данного одномандатного округа, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Это означает, что подписи могут собираться и за пределами одномандатного избирательного округа, в котором выдвинут кандидат, но обязательно среди граждан, обладающих активным избирательным правом на его территории. Подписи, собранные среди граждан, не относящихся к этой категории, в соответствии с подп. 1 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона считаются недействительными.

К выборам по одномандатным избирательным округам согласно п. 2 ст. 4 комментируемого Федерального закона относится правило, по которому активное избирательное право обусловлено расположением места жительства гражданина. Из данного правила комментируемым Федеральным законом предусмотрено одно исключение. В соответствии с п. 2 ст. 12 комментируемого Федерального закона избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, приписываются к одномандатным избирательным округам, образо-

ванным на территории Российской Федерации. Следовательно, среди этих избирателей могут собираться подписи в поддержку выдвижения кандидатов по соответствующим одномандатным округам, несмотря на то, что место их жительства находится за пределами Российской Федерации.

Статья 43. Сбор подписей в поддержку кандидатов, федерального списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком

1. Если политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов по одномандатным избирательным округам, осуществляют в поддержку кандидата сбор подписей избирателей того избирательного округа, в котором выдвинут кандидат, то в поддержку каждого кандидата должны быть собраны подписи не менее 1 процента избирателей от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, — не менее одной тысячи подписей. В случае проведения досрочных выборов в поддержку кандидата должно быть собрано соответственно не менее 0,5 процента и не менее 500 подписей избирателей.

2. Если политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, собирают в его поддержку подписи избирателей, то они обязаны собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 14 тысяч из необходимого для регистрации количества подписей. В случае проведения досрочных выборов указанное количество подписей сокращается вдвое.

3. Политическая партия, избирательный блок вправе начать сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов со дня, следующего за днем заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии этого списка кандидатов. До заверения копии федерального списка кандидатов сбор подписей не допускается. Сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, начинается со дня представления в окружную избирательную комиссию либо в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации документов и сведений, указанных в пунктах 12 и 13 статьи 41 настоящего Федерального закона.

4. Подписные листы изготавливаются за счет соответствующего избирательного фонда по форме, установленной приложениями 2 и 3 к настоящему Федеральному закону.

5. При сборе подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов в каждом подписном листе указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), наименование субъекта Российской Федерации, район, город, иной населенный пункт, где находится место жительства первых

трех кандидатов, возглавляющих общефедеральную часть федерального списка кандидатов, а также трех кандидатов, возглавляющих региональную группу кандидатов, относящуюся к субъекту Российской Федерации (группе субъектов Российской Федерации), в котором (в которых) осуществляется сбор подписей. В случае наличия у кого-либо из указанных кандидатов неснятой и непогашенной судимости в подписном листе должны указываться сведения о судимости кандидата. В случае наличия у кого-либо из указанных кандидатов помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства в подписном листе должны быть указаны сведения об иностранном гражданстве кандидата. Если кандидат, сведения о котором содержатся в подписном листе, является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, по желанию кандидата в подписном листе могут указываться сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа. По желанию кандидата, сведения о котором содержатся в подписном листе, в нем могут также указываться сведения о его принадлежности к общественному объединению, если это указано в его заявлении о согласии баллотироваться в соответствии с пунктом 4 статьи 41 настоящего Федерального закона, и о его статусе в этом общественном объединении. В каждом подписном листе также должно быть указано наименование субъекта Российской Федерации, в котором осуществляется сбор подписей. По требованию избирателя лицо, осуществляющее сбор подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, обязано предъявить копию заверенного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федерального списка кандидатов.

6. Если сбор подписей осуществляется в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, в подписном листе указываются перечисленные в пункте 5 настоящей статьи сведения о кандидате, а также о том, какая политическая партия, какой избирательный блок выдвинули этого кандидата.

1. Для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, предусмотрено больше оснований, чем для регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения. Помимо подписей избирателей, собираемых в поддержку выдвижения, и избирательного залога, предусматривавшихся в качестве таких оснований в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г., комментируемый Федеральный закон ввел новые основания регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (см. пп. 6—8 комментария к ст. 45). Однако сбор подписей избирателей (как правило, вместе со «страховочным» избирательным залогом) был и остается наиболее часто используемым способом поддержки выдвижения федерального

списка кандидатов, выдвижения кандидатов от политической партии, избирательного блока по одномандатным избирательным округам.

Общие правила, касающиеся количества подписей, собираемых в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу политической партией, избирательным блоком, аналогичны правилам для сбора подписей в поддержку самовыдвижения кандидата (см. пп. 2, 5 комментария к ст. 42).

Несколько спорным, по нашему мнению, является положение п. 1 комментируемой статьи о том, что сбор подписей избирателей в поддержку кандидата по одномандатному избирательному округу осуществляется политической партией (избирательным блоком), выдвинувшей (выдвинувшим) этого кандидата. Очевидно, что лица, осуществляющие сбор подписей в поддержку такого кандидата, должны определяться в первую очередь самим кандидатом, поскольку сбор подписей в поддержку такого кандидата является составной частью его избирательной кампании (п. 20 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а не избирательной кампании политической партии, избирательного блока.

2. Пункт 2 комментируемой статьи устанавливает минимальное количество достоверных подписей избирателей, необходимое для регистрации федерального списка кандидата. Это количество составляет 200 тыс. подписей на очередных выборах и 100 тыс. — на досрочных выборах, при этом из этого количества на один субъект Российской Федерации не может приходиться более соответственно 14 и 7 тыс. подписей избирателей. Таким образом, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов должен осуществляться на территориях как минимум 15 субъектов Российской Федерации. Последнее требование соответствует положению п. 3 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому федеральными законами может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Данное положение призвано ограничить возможности участия в выборах федерального уровня политических сил, отстаивающих узкотерриториальные интересы.

Под подписями, приходящимися на один субъект Российской Федерации, в п. 2 комментируемой статьи понимаются подписи избирателей, проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации. Таким образом, комментируемое положение устанавливает требования не к месту сбора подписей, а к месту проживания (регистрации) избирателей, ставящих свои подписи в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов.

По смыслу комментируемого Федерального закона, если при проведении проверки подписей избирателей Центральной избирательной комиссией Российской Федерации выяснится, что количество достоверных подписей избирателей, собранных в конкретном субъекте Российской Федерации, превышает установленное в п. 2 ст. 43 комментируемого Закона, то будет считаться, что в этом субъекте Российской Федерации собрано ровно 14 или соответственно 7 тыс. подписей избирателей, а все подписи избирателей, собранные на территории данного субъекта Российской Федерации сверх этого количества, будут признаны недействительными.

По смыслу п. 5 ст. 43 комментируемого Закона политическая партия, избирательный блок вправе осуществлять сбор подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов исключительно в тех субъектах Российской Федерации, которые соответствуют региональным группам кандидатов в региональной части федерального списка кандидатов. При этом комментируемый Федеральный закон не обязывает политическую партию, избирательный блок осуществлять сбор подписей во всех таких субъектах Российской Федерации или в субъектах Российской Федерации, относящихся к каждой региональной группе кандидатов.

3. Пункт 3 ст. 43 комментируемого Закона устанавливает сроки начала сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов и в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу. Подписи избирателей, собранные до этих сроков, в соответствии с подп. 8 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона считаются недействительными.

В первом случае сбор подписей допускается со дня, следующего за днем заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии этого списка кандидатов (в соответствии с п. 3 ст. 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации» 1999 г. — со дня заверения копии списка кандидатов), во втором — со дня представления в окружную избирательную комиссию либо в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации документов и сведений, необходимых для выдвижения кандидата (см. пп. 12, 13 комментария к ст. 41)¹.

Следует отметить, что для кандидатов, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, установлены особые правила: сбор подписей в их поддержку может начинаться непосредственно со дня выдвижения (иначе говоря, из всех положений о сроках начала сбора подписей, содержащихся в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г., в комментируемом Федеральном законе сохранено только данное положение).

4. Как и в случае самовыдвижения, подписные листы для сбора подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов и в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, изготавливаются исключительно за счет соответствующего избирательного фонда. Формы соответствующих подписных листов установлены приложениями 2 и 3 к комментируемому Федеральному закону.

Однако в свете положения п. 1 комментируемой статьи, определяющего в качестве исполнителя сбора подписей в поддержку кандидатов по одномандатным избирательным округам выдвинувших их политические партии, избирательные блоки, не вполне ясно, какой именно избирательный фонд в данном случае следует рассматривать как «соответствующий». При решении данного вопроса следует исходить из того, что в соответствии с п. 20 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-

¹ Таким образом, для начала сбора подписей избирателей в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, требуется совершить максимальное число действий: выдвинуть кандидатов на съезде (конференции) политической партии, избирательного блока; представить список кандидатов и иные избирательные документы в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации; получить заверенную копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам; представить соответствующие избирательные документы в окружную избирательную комиссию либо в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации; открыть специальный избирательный счет (поскольку с него будет осуществляться оплата договора на изготовление подписных листов).

думе граждан Российской Федерации» избирательная кампания кандидата — это деятельность, направленная на достижение определенного результата на выборах и осуществляемая в период со дня выдвижения кандидата до дня представления им итогового финансового отчета. К такой деятельности, очевидно, относится сбор подписей избирателей в поддержку кандидата, а финансирование избирательной кампании кандидата помимо средств собственного избирательного фонда в соответствии с подп. 8 п. 8 ст. 47 и п. 9 ст. 66 комментируемого Федерального закона не допускается.

5. Пункт 5 комментируемой статьи устанавливает перечень сведений, указываемых в подписном листе для сбора подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов. В каждом таком листе биографические сведения о кандидате (см. п. 3 комментария к ст. 42) указываются в отношении первых трех кандидатов, возглавляющих общефедеральную часть федерального списка кандидатов (если таковая имеется), а также трех кандидатов, возглавляющих региональную группу кандидатов, относящуюся к субъекту Российской Федерации (группе субъектов Российской Федерации), в котором (в которых) осуществляется сбор подписей.

При этом Приложение 2 к комментируемому Федеральному закону воспроизводит сведения о месте жительства кандидатов из Приложения 2 к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в нарушение обновленных требований п. 5 ст. 43 (в частности, в случае если местом жительства кандидата является столица или административный центр субъекта Российской Федерации, то наименование последнего в Приложении 2 не указывается, а если административный центр района — то указывается наименование субъекта Российской Федерации без указания наименования района; отсутствует также и указание района в городе федерального значения).

Необходимо отметить, что сведения о принадлежности кандидата, входящего в число шести названных кандидатов, к общественному объединению, указанные в его заявлении о согласии баллотироваться, отражаются в подписном листе не в обязательном порядке (как это предусмотрено в п. 4 ст. 42 и в приложении 1 к комментируемому Федеральному закону), а по желанию данного кандидата. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (п. 6 ст. 43) данное требование было императивным. Форму согласия кандидата на ука-

зание в подписном листе для сбора подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению комментируемый Федеральный закон не предусматривает.

Указание в подписном листе сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению, не содержащихся в заявлении о согласии баллотироваться, является нарушением требований к изготовлению подписного листа (см. подп. 11 п. 10 комментария к ст. 46).

В каждом подписном листе также должно быть указано наименование субъекта Российской Федерации, в котором осуществляется сбор подписей. Указание в одном подписном листе наименований нескольких субъектов Российской Федерации не допускается. В соответствии с формой подписного листа, установленной приложением 2 к комментируемому Федеральному закону, данные сведения могут указываться и после изготовления подписного листа, в том числе от руки. Это не может рассматриваться как нарушение требований к изготовлению подписного листа, поскольку не связано с возможностью злоупотреблений со стороны политической партии, избирательного блока. В соответствии с п. 4 ст. 44 комментируемого Федерального закона в подписном листе в отношении каждого избирателя, ставящего подпись в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, указывается адрес места его жительства. Подпись избирателя, адрес места жительства которого находится за пределами данного субъекта Российской Федерации, согласно подп. 1 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона считается недействительной.

В то же время из положений п. 5 ст. 43 комментируемого Закона не следует с очевидностью, что сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов не может осуществляться за пределами Российской Федерации среди ее граждан. Хотя в п. 2 ст. 12 и в ст. 13 комментируемого Федерального закона прямо не указано, что избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации и приписанные к одномандатным избирательным округам и к федеральному избирательному округу, считаются обладающими активным избирательным правом на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в состав которого входит одномандатный избирательный округ, однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, факт признания гражданина избирателем в федеральном избирательном округе и в данном одномандатном избирательном округе не может рассматриваться

в отрыве от признания его избирателем в соответствующем субъекте Российской Федерации. В пользу этого говорит, в частности, совпадение территорий некоторых автономных округов и территорий соответствующих одномандатных избирательных округов.

Учитывая изложенное, при внесении в дальнейшем изменений и дополнений в комментируемый Федеральный закон представляется целесообразным более четко определить право избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации и приписанных к избирательным округам, на участие в сборе подписей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов.

В соответствии с п. 5 комментируемой статьи по требованию избирателя лицо, осуществляющее сбор подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, обязано предъявить копию заверенного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федерального списка кандидатов. Это требование не связано с необходимостью подтверждения полномочий лиц, осуществляющих сбор подписей, а лишь призвано обеспечить информированность избирателей в отношении участников избирательного процесса. Поэтому заверение копии федерального списка кандидатов, указанной в п. 5 ст. 43 комментируемого Закона, или ее нотариальное удостоверение не требуется.

В комментируемой статье не указано, что в случае выбытия какого-либо из первых трех кандидатов, возглавляющих общедепартаментальную часть федерального списка кандидатов, а также трех кандидатов, возглавляющих региональную группу кандидатов, следует изменять содержание подписного листа. Однако по смыслу подп. 11 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона, такой подписной лист может считаться изготовленным с нарушением требований, установленных приложением 2 к комментируемому Федеральному закону, а, следовательно, содержащиеся в нем подписи могут быть признаны недействительными. Это означает, что в период от начала сбора подписей до представления избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следует не допускать изменений в названных частях федерального списка кандидатов (см. также комментарий к Приложению 2).

6. При сборе подписей в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, в отношении кандидата в под-

писном листе указываются те же сведения, что и предусмотренные в п. 5 комментируемой статьи (которому так же, как и Приложение 2, частично не соответствует Приложение 3 к комментируемому Федеральному закону).

Помимо этих сведений указываются также сведения о том, какая политическая партия, какой избирательный блок выдвинули данного кандидата. При этом в комментируемом Федеральном законе не определено, обязательно ли указывать в подписном листе полное наименование политической партии, избирательного блока или возможно указание сокращенного наименования. Учитывая, что в соответствии с п. 5 ст. 35 комментируемого Федерального закона согласованное с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации краткое наименование политической партии, избирательного блока используется в избирательных документах, указание данного краткого наименования в подписном листе является правомерным (см. также комментарий к Приложению 3).

Статья 44. Порядок сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов и оформления подписных листов

1. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей не допускается. Запрещается в процессе сбора подписей принуждать избирателей ставить свои подписи и вознаграждать их за это в любой форме, а также осуществлять сбор подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

2. Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, политическая партия, избирательный блок могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата данной работы осуществляется только через избирательный фонд кандидата, политической партии, избирательного блока.

3. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов может осуществляться по месту учебы, жительства, а также в других местах, где проведение предвыборной агитации и сбор подписей не запрещены федеральным законом.

4. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов (федеральных списков кандидатов), но только один раз в поддержку выдвижения одного и того же кандидата (федерального списка кандидатов). Избиратель в подписном листе ставит свою подпись и дату ее внесения, указывает свои фамилию, имя, отчество, год

рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), серию и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина, содержащем сведения об адресе места жительства. Подпись в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно. Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, осуществляющим сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов. Указанные данные вносятся только от руки.

5. При сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов допускается заполнение подписного листа на лицевой и оборотной стороне. При этом оборотная сторона является продолжением лицевой стороны с единой нумерацией подписей, а заверительные подписи ставятся на оборотной стороне подписного листа.

6. При сборе подписей избирателей в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, подписной лист заверяется лицом, осуществлявшим сбор подписей, которое собственноручно указывает свои фамилию, имя, отчество, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства, ставит свою подпись и дату ее внесения, и кандидатом, который напротив своих фамилии, имени, отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения.

7. При сборе подписей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов подписной лист заверяется лицом, осуществлявшим сбор подписей, которое собственноручно указывает свои фамилию, имя, отчество, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, ставит свою подпись и дату ее внесения, и уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока, который напротив своих фамилии, имени, отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения.

8. После окончания сбора подписей избирателей в поддержку федерального списка кандидатов уполномоченные представители политической партии, избирательного блока подсчитывают количество собранных подписей по каждому субъекту Российской Федерации, где осуществлялся их сбор, а также общее количество подписей избирателей. По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей избирателей, который подписывается уполномоченными представителями политической партии, избирательного блока.

9. Кандидат или уполномоченные представители политической партии, избирательного блока подсчитывают количество подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, составляют и подписывают протокол об итогах сбора подписей избирателей.

10. Количество подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, представляемых в избирательные комиссии, может превышать установленное настоящим Федеральным законом необходимое для регистрации количество подписей, но не более чем на 25 процентов.

11. Подписные листы, представляемые в соответствующие избирательные комиссии, должны быть сброшюрованы и пронумерованы. При этом подписные листы в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов должны быть сброшюрованы в виде папок по субъектам Российской Федерации, где осуществлялся сбор подписей избирателей.

1. Пункт 1 ст. 44 комментируемого Закона устанавливает ряд запретов, призванных ограничить злоупотребления правом на сбор подписей и обеспечить избирательные права граждан. В число этих запретов входят: запрет на использование в процессе сбора подписей так называемого «административного ресурса», т.е. на участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данное требование устанавливалось только в отношении органов управления организаций всех форм собственности, учреждений); запрет на принуждение избирателей ставить свои подписи и на вознаграждение их за это в любой форме; запрет на сбор подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

Запрета на участие в сборе подписей избирателей (обеспечение организационно-технических мероприятий по сбору подписей и т.п.) общественных организаций, иных юридических лиц (за исключением их органов управления) комментируемый Федеральный закон не устанавливает.

Под принуждением избирателей к проставлению подписей понимается психологическое или физическое воздействие на избирателей с целью заставить их поставить свои подписи в подписном листе. Под вознаграждением избирателей за проставление подписи понимается вручение или передача им денежных средств, подарков, иных материальных ценностей. Запрет на сбор подписей на рабочих местах, впервые введенный в п. 6 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г., очевидно, призван и должен способствовать сокращению злоупотреблений в ходе избирательной кампании.

Нарушение перечисленных запретов в соответствии с подп. 9 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона является основанием для признания соответствующих подписей недействительными и, кроме того, согласно ст. 5.47 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц в размере соответственно от 10 до 20, от 20 до 30, от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда.

Грубое или неоднократное нарушение запрета на сбор подписей избирателей в местах, где эта деятельность запрещена, если представленные для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета, согласно подп. 4 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона является основанием для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Таковыми основаниями в соответствии с подп. 12 п. 8 ст. 47 и подп. 1, 2, 4—6 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона являются также привлечение кандидатом, его доверенными лицами (в случае, если названные лица замещают государственные или муниципальные должности либо находятся на государственной или муниципальной службе) к осуществлению сбора подписей в служебное время лиц, находящихся в их подчинении или в иной служебной зависимости от них, иных государственных и муниципальных служащих; использование ими для осуществления деятельности, способствующей сбору подписей, помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, в случае, если иным кандидатам не будет гарантировано использование этих помещений на таких же условиях; использование ими для осуществления сбора подписей на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности; проведение кандидатом, его доверенными лицами сбора подписей в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок; преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей.

2. Пункт 2 комментируемой статьи предъявляет более высокие требования к лицам, осуществляющим сбор подписей, по сравнению с лицами, которые вправе поставить подпись

в поддержку выдвижения кандидата и (или) проводить предвыборную агитацию. Если для проставления подписи и проведения предвыборной агитации обязательно достижение 18-летнего возраста только на день голосования (впервые данное правило было установлено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.), то право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему возраста 18 лет к моменту сбора подписей. Это означает, что сбор подписей и предвыборная агитация не во всех случаях могут проводиться одними и теми же лицами (в соответствии с новым избирательным законодательством предвыборная агитация может начинаться с момента выдвижения и создания соответствующего избирательного фонда).

При этом проведение сбора подписей несовершеннолетними лицами и привлечение к проведению сбора подписей таких лиц, в отличие от проведения предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, и привлечения к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет (см. ст. 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), не является административно наказуемым деянием.

Пункт 2 ст. 44 комментируемого Закона не исключает возможности осуществления сбора подписей избирателей лично кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, его доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами политической партии, избирательного блока (см. также пп. 6 и 7 комментария к ст. 44). Сбор подписей избирателей (в отличие от его организации и обеспечения) юридическими лицами не допускается.

В соответствии с п. 2 ст. 44 комментируемого Закона кандидат, политическая партия, избирательный блок могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. От имени кандидата, политической партии, избирательного блока могут выступать уполномоченные представители по финансовым вопросам и доверенные лица кандидатов, уполномоченные представители и доверенные лица политической партии, избирательного блока. Выполнение платных работ по сбору подписей гражданами должно оформляться письменно с указанием реквизитов сторон, сведений об объеме поручаемой работы, ее стоимости, расценок по

видам работ (калькуляция, смета), порядка оплаты, сроков выполнения работ. Выполненные работы и услуги должны подтверждаться актами их приемки, накладными документами на отпущенную продукцию, подписанными заказчиком (кандидатом, уполномоченным представителем, доверенным лицом) и исполнителем (лицом, осуществлявшим сбор подписей).

В случае заключения возмездного договора в соответствии с п. 5 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требуется также письменное согласие кандидата на выполнение платных работ и оказание платных услуг.

Оплата сбора подписей осуществляется только через избирательный фонд кандидата, политической партии, избирательного блока. Это означает, что в случае если организационно-технические мероприятия по сбору подписей осуществляются общественной организацией, иным юридическим лицом, то договор собственно о сборе подписей должен быть заключен с самими лицами, осуществляющими сбор подписей.

Заключение возмездного договора не носит обязательного характера: п. 6 ст. 69 комментируемого Федерального закона запрещает бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам¹ работ, оказание услуг кандидату, политической партии, избирательному блоку только юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями. При этом допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг кандидату, политической партии, избирательному блоку в ходе избирательной кампании без привлечения третьих лиц.

Таким образом, сбор подписей может осуществляться на безвозмездной основе, причем договор о безвозмездном выполнении работ по сбору подписей в поддержку выдвижения кандидата может быть заключен в устной форме. Сбор подпи-

¹ Под необоснованным занижением (завышением) расценок согласно п. 8.2 Инструкции «О порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», утвержденной Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 августа 2003 г. № 22/157-4 (Российская газета. 2003. 9 сент.), понимается реализация товаров, выполнение работ либо оказание услуг по ценам в два и более раза ниже (выше) средних по данному региону.

сей в поддержку выдвижения политической партией, избирательным блоком федерального списка кандидатов не может быть оформлен устным договором, поскольку в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 161 Гражданского кодекса Российской Федерации сделки юридических лиц с гражданами должны совершаться в письменной форме.

Поскольку сбор подписей вправе осуществлять только физические лица (см. п. 1 комментария к ст. 44), в случае наличия договора о возмездном сборе подписей оплата такого договора может осуществляться как по безналичному расчету, так и за наличный расчет (путем снятия соответствующих сумм с избирательного счета).

3. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов может осуществляться по месту учебы, жительства, а также в других местах, где проведение предвыборной агитации и сбор подписей не запрещены федеральным законом. К таким местам, в первую очередь, относятся рабочие места¹, места выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат (см. п. 1 комментария к ст. 44). Положение п. 3 комментируемой статьи следует понимать и как запрет на проведение сбора подписей в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений (см. п. 5 комментария к ст. 62).

Кроме того, сбор подписей не должен нарушать правила внутреннего трудового распорядка, мешать технологическим процессам, нарушать общественный порядок, препятствовать уличному движению, нарушать право граждан на отдых, нарушать неприкосновенность жилища и т.п.

Комментируемый Федеральный закон не устанавливает ограничений на формы сбора подписей избирателей. Однако очевидно, что сбор подписей может осуществляться как путем обхода избирателей сборщиками подписей, так и, напротив, путем привлечения избирателей к местам сбора подписей посредством наглядных средств (например, с использованием пикетов), звукоусиления (например, в ходе митингов). В случае если в целях осуществления сбора подписей избирателей проводятся массовые мероприятия в открытых общественных местах населенного пункта (пикетирование, митинги, демонстрации и т.п.), о проведении данных мероприятий необходимо

¹ В п. 3 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. разрешился сбор подписей по месту работы, службы.

заблаговременно уведомлять органы местного самоуправления в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и (или) с нормативными актами органов местного самоуправления.

4. В соответствии с п. 4 ст. 44 комментируемого Закона избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов (федеральных списков кандидатов), но только один раз в поддержку выдвижения одного и того же кандидата (федерального списка кандидатов). В противном случае в соответствии с п. 8 ст. 46 комментируемого Федерального закона достоверной будет считаться только одна из этих подписей, а остальные подписи в поддержку выдвижения этого же кандидата, федерального списка кандидатов будут считаться недействительными.

Собственноручно избиратель должен поставить в подписном листе только свою подпись и дату ее внесения. Все остальные данные об избирателе: фамилия, имя, отчество, год рождения, в возрасте 18 лет на день голосования дополнительно день и месяц рождения, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина¹, — могут вноситься в подписной лист как самим избирателем, так и по его просьбе лицом, осуществляющим сбор подписей. При этом согласно п. 12 ст. 46 комментируемого Федерального закона в сведениях об избирателе допускаются сокращения, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений, а также специально оговоренные при составлении подписного листа исправления и помарки.

При сборе подписей избирателей следует учитывать, что адрес места жительства указывается не во всех документах, заменяющих паспорт гражданина. Например, хотя для военнослужащего таким документом является военный билет, сведения

¹ Содержание термина «адрес места жительства» в данной трактовке может не совпадать с определением данного понятия, содержащимся в п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (см. подп. 1 п. 7 комментария к ст. 38). В соответствии с п. 4 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в подписном листе требовалось указывать просто «адрес места жительства» избирателя, при этом определения этого понятия в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. не содержалось.

об адресе места жительства в нем не указываются. Фактически это означает, что военнослужащий либо не вправе ставить подпись в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, либо должен вносить в подписной лист (сообщать лицу, осуществляющему сбор подписей) сведения об адресе места жительства, содержащиеся в документе, отличном от документа, серия и номер которого указывается в подписном листе. Поскольку ограничений избирательных прав, касающихся участия в сборе подписей, для граждан, проходящих военную службу, избирательным законодательством не предусмотрено, при сборе подписей среди таких избирателей в графе «Адрес места жительства» следует указывать адрес регистрации по месту жительства в соответствии с каким-либо иным документом или копией документа, удостоверяющего личность гражданина.

Комментируемый Федеральный закон сократил число сведений об избирателе, подлежащих внесению в подписной лист, по сравнению с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г., в соответствии с п. 4 ст. 44 которого к таковым относилась также дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Положение о необходимости указания в подписном листе дня и месяца рождения избирателя, возраст которого на день голосования составит 18 лет, воспроизведено из ранее действовавшего избирательного законодательства, согласно которому сбор подписей допускался только среди лиц, достигших 18-летия на день сбора подписей. Однако в новом Федеральном законе комментируемое положение не было скорректировано должным образом. Изъян этой нормы заключается в том, что под данную категорию непременно подпадает и часть избирателей, которым исполнилось 18 лет в год, предшествующий году выборов. В результате в соответствии с комментируемым Федеральным законом одни избиратели, достигшие совершеннолетия в год, предшествующий году выборов, не должны указывать день и месяц своего рождения, в то время как другие обязаны указывать эти сведения, хотя факт достижения ими 18-летия совершенно не требует такого уточнения.

Все перечисленные данные вносятся исключительно от руки. В соответствии с подп. 4 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона не допускается также внесение данных об избирателях карандашом.

5. В соответствии с п. 5 ст. 44 комментируемого Закона заполнение подписного листа допускается как на одной стороне, так и на лицевой и оборотной стороне. В последнем случае оборотная сторона является продолжением лицевой стороны с единой нумерацией подписей, а заверительные подписи (см. пп. 6—7 комментария к ст. 44) ставятся на оборотной стороне подписного листа.

6—7. Пункты 6 и 7 ст. 44 комментируемого Закона устанавливают порядок заверения подписных листов при сборе подписей избирателей в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, и в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов. В обоих названных случаях подписной лист вначале заверяется лицом, осуществлявшим сбор подписей. Данное лицо должно собственноручно внести следующие сведения о себе: фамилию, имя, отчество, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, адрес места жительства, — а также поставить свою подпись и дату ее внесения. Таким образом, по сравнению с перечнем вносимых в подписной лист сведений об избирателе, данные о лице, осуществлявшем сбор подписей, дополнены датой выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина и наименованием (кодом) выдавшего его органа¹. В то же время пп. 6 и 7 ст. 44 комментируемого Закона не предусматривают указания года (даты) рождения лица, осуществлявшего сбор подписей, что не позволяет с полной уверенностью определить правомерность сбора подписей избирателей данным лицом.

Необходимо отметить, что, в отличие от сведений об избирателе, ставящем подпись в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, среди сведений о лице, осуществлявшем сбор подписей, комментируемый Федеральный закон требует указывать не адрес места жительства в соответствии с документом, удостоверяющим личность гражданина, а просто «адрес места жительства», что, в соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

¹ Последнее является нововведением комментируемого Федерального закона. В пп. 6—7 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. указание среди сведений о лице, осуществлявшем сбор подписей, наименования (кода) органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, не предусматривалось.

Российской Федерации» подразумевает указание наименования субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры. В паспорте же гражданина Российской Федерации или в заменяющем его документе могут быть указаны не все из перечисленных данных.

После заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей, подписной лист заверяется также, соответственно, лично кандидатом или уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока. Указанные лица обязаны собственноручно поставить в подписном листе только свою подпись и дату ее внесения. К указываемым об этих лицах сведениям относятся только фамилия, имя и отчество. Данные сведения могут быть внесены в подписной лист как машинописным, так и рукописным способом, причем, в последнем случае, как собственноручно названными лицами, так и любым иным лицом.

Из комментируемых положений не следует невозможность сбора подписей самим кандидатом, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока. В первом случае кандидат должен дважды заверить подписной лист; во втором случае уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока в случае осуществления им сбора подписей избирателей, заверяет подписной лист только как лицо, осуществлявшее сбор подписей, а вторая заверительная подпись ставится другим представителем соответствующей политической партии, ем соответствующего избирательного блока.

8—9. В соответствии с пп. 8 и 9 ст. 44 комментируемого Закона после окончания сбора подписей избирателей в поддержку федерального списка кандидатов, в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, осуществляется подсчет собранных подписей избирателей. Ответственность за правильность этого подсчета в первом случае несут уполномоченные представители политической партии, избирательного блока, во втором — кандидат или уполномоченные представители выдвинувшей (выдвинувшего) его политической партии, избирательного блока. Лица, подсчитывающие подписи, вычеркивают подписи, внесенные с нарушениями закона, осуществляют отбор подписных листов для представления в соответствующую избирательную комиссию. При подсчете подписей в поддержку федерального списка кандидатов

все названные действия осуществляются также по каждому субъекту Российской Федерации, где осуществлялся их сбор.

По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей избирателей по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. По сути, данный документ является протоколом не об итогах сбора подписей, а о подписях, представляемых в соответствующую избирательную комиссию, поскольку в нем не должны учитываться подписи избирателей, собранные сверх количества, предусмотренного в п. 2 ст. 42, пп. 1, 2 ст. 43 комментируемого Федерального закона, п. 10 комментируемой статьи, и, следовательно, не представляемые в избирательную комиссию. В протокол вносятся следующие сведения: номера папок с подписными листами, количество подписных листов, подписей избирателей, а также, в соответствии с п. 7 ст. 46 комментируемого Федерального закона, количество исключенных (вычеркнутых) подписей с указанием соответствующих номеров папки, подписного листа, подписи в подписном листе (хотя в формах протоколов об итогах сбора подписей, установленных Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4, указание данных о вычеркнутых подписях избирателей не предусмотрено). В протоколе об итогах сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов указываются также код и наименование субъекта Российской Федерации, где осуществлялся сбор соответствующих подписей. Протокол об итогах сбора подписей подписывается лицом (лицами), осуществлявшим (осуществлявшими) подсчет подписей избирателей.

10. Пункт 10 ст. 44 комментируемого Закона допускает превышение установленного комментируемым Федеральным законом необходимого для регистрации количества подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, представляемых в избирательные комиссии, но не более чем на 25%. В соответствии с п. 11 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. это число могло составлять не более 15%.

Такое превышение не только допустимо, но и практически необходимо, поскольку слишком маловероятна ситуация, при которой в процессе проверки подписных листов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или окружной избирательной комиссией не будет выявлено ни одной недостоверной или недействительной подписи. В случае же,

если достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, окажется меньше, чем предусмотрено пп. 1, 2 ст. 43 комментируемого Федерального закона, это будет считаться основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

Следует отметить, что, исходя из положений пп. 3, 4 ст. 45 комментируемого Федерального закона, соответствующая избирательная комиссия не обязана отказывать в приеме подписных листов, содержащих большее количество подписей, нежели предусмотренное п. 10 ст. 44 комментируемого Закона, и соответственно протокола об итогах сбора подписей избирателей, в котором указано это количество. Нарушение данного требования также не предусматривается в ст. 47 комментируемого Федерального закона в качестве основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

11. Пункт 11 комментируемой статьи устанавливает требования к оформлению подписных листов, представляемых в соответствующие избирательные комиссии. Все подписные листы должны быть сброшюрованы и пронумерованы. При этом подписные листы в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов должны быть сброшюрованы в виде папок по субъектам Российской Федерации, в которых осуществлялся сбор подписей избирателей. Папки с подписными листами также должны быть пронумерованы.

Статья 45. Представление избирательных документов для регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов

1. Для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, кандидат либо уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по местному времени представляет в соответствующую окружную избирательную комиссию следующие избирательные документы:

1) подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата (если в поддержку выдвижения кандидата осуществлялся сбор подписей);

2) протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе в двух экземплярах по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (если в поддержку выдвижения кандидата осуществлялся сбор подписей);

3) сведения об изменениях в данных о кандидате, ранее представленных в соответствии с пунктами 7 и 8 статьи 38, пунктами 12 и 13 статьи 41 настоящего Федерального закона;

4) первый финансовый отчет кандидата.

2. Для регистрации федерального списка кандидатов уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следующие избирательные документы:

1) подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов (если в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов осуществлялся сбор подписей);

2) протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе в двух экземплярах и в машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (если в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов осуществлялся сбор подписей);

3) сведения об изменениях, происшедших в федеральном списке кандидатов после заверения его копии, и изменениях в данных о каждом кандидате из федерального списка кандидатов, ранее представленных в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 41 настоящего Федерального закона;

4) первый финансовый отчет политической партии, избирательного блока.

3. При приеме избирательных документов избирательные комиссии заверяют каждую папку с подписными листами печатью избирательной комиссии, проверяют соответствие количества представленных подписных листов количеству, указанному в протоколе об итогах сбора подписей избирателей, а затем выдают кандидату или уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока подтверждение в письменной форме о приеме подписных листов с указанием количества принятых подписных листов и заявленного количества подписей, даты и времени приема подписных листов. Соответствующая избирательная комиссия не вправе ограничивать доступ кандидата, уполномоченного представителя политической партии, избирательного блока в занимаемое ею помещение или отказывать указанным лицам в приеме избирательных документов, необходимых для регистрации, в случае, если документы доставлены до истечения указанного в пунктах 1 и 2 настоящей статьи времени, за исключением случаев, указанных в пункте 4 настоящей статьи.

4. Если к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на ее специальный счет этими кандидатом, политической партией, избирательным блоком, выдвинувшими данный список кандидатов, перечислен избирательный залог, а затем представлены подписные листы с подписями избирателей, то соответствующая избирательная комиссия производит проверку представленных подписей. В случае регистрации кандидата, федерального списка кандидатов по представленным подписям избирателей соответствующая избирательная комиссия в течение 10 дней перечисляет избирательный залог на специальный счет соответствующим кандидату, политической партии, избирательному блоку.

5. Кандидат вправе не собирать подписи в поддержку своего выдвижения, а политическая партия, избирательный блок в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, а также не представлять в избирательную комиссию собранные подписи. В этом случае регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может производиться соответствующей избирательной комиссией на основании избирательного залога — денежных средств, внесенных: кандидатом — на специальный счет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а политической партией, избирательным блоком — на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Указанные счета открываются в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации. Внесение избирательного залога кандидатом, политической партией, избирательным блоком должно сопровождаться представлением ими в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа о перечислении средств избирательного залога с отметкой Сберегательного банка Российской Федерации о принятии к исполнению, а также других документов, необходимых для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, указанных соответственно в пунктах 1 и 2 настоящей статьи и не связанных со сбором подписей избирателей. Размер избирательного залога и порядок его внесения устанавливаются статьей 68 настоящего Федерального закона.

6. Представление в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этими политической партией, избирательным блоком, зарегистрирован на основании представленных подписей избирателей.

7. Представление в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов.

8. Представление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государствен-

ной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пп. 7 и 8 ст. 45 будут действовать в следующей редакции:

«7. Представление в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов.

8. Представление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов.».)

1—2. Представление избирательных документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов является юридически значимой избирательной процедурой. В частности, со дня представления документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов согласно пп. 1, 2 ст. 23 комментируемого Федерального закона кандидат, политическая партия, избирательный блок приобретает право назначить по одному члену комиссии с правом совещательного голоса в регистрирующую и в нижестоящие избирательные комиссии (а в соответствии с п. 3 ст. 23 комментируемого Федерального закона политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие только зарегистрированных кандидатов по одномандатным избирательным округам — также в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации). Ранее возникновение этого права связывалось с фактом регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (см. пп. 1—3 ст. 22 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г.).

Следует подчеркнуть, что факт назначения кандидатом, политической партией, избирательным блоком того или иного гражданина в качестве члена комиссии с правом совещательного голоса в соответствии с п. 23 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» означает возникновение у него права участвовать в заседаниях соответствующей комиссии. В этой связи представляется несколько странным, что по смыслу п. 1 ст. 31 комментируемого Федерального закона сам кандидат, его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо политической партии, избирательного блока вправе присутствовать на заседаниях комиссии лишь после регистрации, соответственно, кандидата, федерального списка кандидатов.

Пункты 1 и 2 комментируемой статьи устанавливают сроки и перечни избирательных документов, представляемых для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Регистрация списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам политической партией, избирательным блоком, в соответствии с комментируемым Федеральным законом не требуется.

Избирательные документы для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов представляются, соответственно, в окружную избирательную комиссию и в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов, соответственно, по местному или по московскому времени (в пп. 1, 2 ст. 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. для совершения этих действий устанавливался срок 85—55 дней до дня голосования). Однако на практике избирательными комиссиями зачастую допускается прием избирательных документов для регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов и после 18 часов.

Пропуск сроков подачи документов, равно как и открытия избирательного счета, внесения избирательного залога и др., является основанием для отказа в приеме документов для регистрации кандидата, списка кандидатов. Причем положения гражданского законодательства к избирательным правоотношениям при исчислении сроков неприменимы (данной позицией руководствуются судебные органы при разрешении избирательных споров). Так, не подлежит применению ст. 193 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно кото-

рой «если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день». Последнее особенно актуально, если регистрация кандидата, федерального списка кандидатов производится на основании избирательного залога.

Комментируемая статья не указывает, сокращаются ли сроки представления документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в случае досрочного роспуска Государственной Думы и, если сокращаются, то каким образом. В соответствии с п. 6 ст. 5 комментируемого Федерального закона при проведении досрочных выборов «сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на четверть». Если данное положение применяется к пп. 1 и 2 ст. 45, то в таком случае неясно, отсчитывается ли сокращенный срок от начальной (за 75 дней до дня голосования) или от конечной (за 45 дней до дня голосования) даты представления документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Отсутствует ясность и в отношении длительности сокращенного срока (а именно, 22 или 23 дня).

В соответствующую избирательную комиссию независимо от того, собирались ли в поддержку выдвижения подписи избирателей или регистрацию планируется осуществить по другому основанию, представляются: первый финансовый отчет кандидата, политической партии, избирательного блока; сведения об изменениях в данных о кандидате, о каждом кандидате из федерального списка кандидатов, содержащихся в представленных ранее заявлениях о согласии баллотироваться, в сведениях о размере и об источниках дохода и об имуществе¹, а для регистрации федерального списка кандидатов — также сведения об изменениях, происшедших в федеральном списке кандидатов после заверения его копии. Согласно Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 18/125-4 в соответствующую избирательную комиссию также представляются две фотографии каждого кандидата.

¹ В соответствии с пп. 1—2 ст. 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в соответствующую избирательную комиссию для регистрации должны были представляться сами сведения о доходах и об имуществе кандидата, а сведения об изменениях должны были представляться только в отношении данных, содержащихся в уведомлениях о выдвижении, заявлениях о согласии баллотироваться и в федеральных списках кандидатов.

В соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 70 комментируемого Федерального закона в первый финансовый отчет включаются сведения по состоянию на дату, которая не более чем на пять дней предшествует дате сдачи отчета. Первый финансовый отчет содержит сведения: о поступивших в избирательный фонд средствах с указанием их источника, в том числе о денежных средствах, перечисленных в избирательный фонд с указанием их назначения для внесения избирательного залога, о возвращенных средствах из-за нарушения порядка их внесения либо в связи с достижением предельного размера избирательного фонда, об израсходованных средствах с указанием целей, на которые они были направлены, об остатке на счете.

Изменения в биографических данных кандидата указываются вне зависимости от того, когда произошли эти изменения. Непредставление сведений о произошедших изменениях подпадает под действие подп. 6 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона и является основанием для отказа в регистрации кандидата или для исключения кандидата из федерального списка кандидатов. При этом в случае если эти изменения касаются данных о кандидате по состоянию на момент представления заявления о согласии баллотироваться по соответствующему округу (т.е. если в заявлении о согласии баллотироваться были указаны недостоверные сведения), и если указание недостоверных сведений было намеренным, то представление сведений о соответствующих изменениях не исключает ответственность кандидата за представление недостоверных сведений о себе.

Изменения в сведениях о размере и об источниках дохода и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах указываются только в том случае, если эти изменения касаются данных по состоянию на первое число месяца, в котором были назначены выборы. Таким образом, приобретение имущества кандидатом, равно как и продажа принадлежавшего кандидату имущества, не будет служить основанием для представления сведений об изменениях, в то время как, например, признание по решению суда недействительным договора купли-продажи имущества, по которому кандидат до назначения выборов приобрел либо продал имущество, будет служить основанием для представления сведений о таких изменениях.

После регистрации кандидата, списка кандидатов представление сведений о новых изменениях в данных о кандидатах комментируемый Федеральный закон не предусматривает.

Если в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов осуществлялся сбор подписей, то в соответствующую избирательную комиссию представляются подписные листы, сброшюрованные в соответствии с п. 11 ст. 44 комментируемого Федерального закона, и протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе в двух экземплярах по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, а для регистрации федерального списка кандидатов — также в машиночитаемом виде¹.

Порядок регистрации по иным помимо собранных подписей избирателей основаниям регулируется пп. 5—8 комментируемой статьи.

Для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, документы представляются кандидатом либо уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока. Это означает, что кандидат, выдвинувший свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, может представить избирательные документы в соответствующую окружную избирательную комиссию только лично. Для регистрации федерального списка кандидатов документы представляются уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока.

Непредставление всех либо отдельных избирательных документов, необходимых для регистрации, влечет отказ в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 5.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях непредставление кандидатом, либо избирательным объединением, избирательным блоком в установленный законом срок финансового отчета, сведений об источниках и о размерах выделенных средств (пожертвований) в избирательный фонд и обо всех произведенных затратах на проведение выборов, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных финансового отчета, сведений влечет наложение административного штрафа на кандидата, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока в размере от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда.

¹ Форма протокола об итогах сбора подписей избирателей, представляемого при проведении выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва, утверждена постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 9/80-4.

3. Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает гарантии прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков при приеме избирательных документов соответствующими избирательными комиссиями.

При приеме избирательных документов избирательная комиссия обязана заверить каждую папку с подписными листами своей печатью, проверить соответствие количества представленных подписных листов количеству, указанному в протоколе об итогах сбора подписей избирателей, и выдать лицу, представившему избирательные документы, письменное подтверждение приема подписных листов. Выдачу письменного подтверждения приема других избирательных документов для регистрации комментируемый Федеральный закон не предусматривает.

В подтверждении приема подписных листов указываются дата и время приема подписных листов, количество принятых подписных листов и заявленное количество подписей. Учитывая возможность злоупотреблений со стороны избирательных комиссий положениями п. 7 и подп. 5—7 п. 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона, целесообразно требовать включения в названное письменное подтверждение сведений о количестве не только подписных листов, но и содержащихся в них подписей избирателей, сведений о соответствии этого количества заявленному количеству подписей, а также фразы: «Специально неотмеченные исправления в сведениях об избирателях и о лицах, заверяющих подписные листы, в датах соответственно внесения ими подписей и заверения подписных листов, специально неотмеченные исключения подписей избирателей в представленных для проверки подписных листах отсутствуют», либо указания на номера папок, подписных листов, подписей, где такого рода нарушения содержатся.

Согласно п. 3 ст. 45 комментируемого Закона соответствующая избирательная комиссия не вправе ограничивать доступ лицу, представившему избирательные документы, в занимаемое ею помещение. При этом устанавливается единственное основание отказа в приеме избирательных документов: нарушение срока их представления. Представление подписей избирателей в количестве, недостаточном для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, либо, наоборот, превышение количества представляемых подписей избирателей, установленного в п. 10 ст. 44 комментируемого Федерального закона, неправильное оформление протокола об итогах сбора

подписей, указание в нем недостоверных данных в качестве таких оснований не предусмотрены.

4. Пункт 4 ст. 45 комментируемого Закона содержит важную новеллу (в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подобное положение отсутствует), значение которой раскрывается во взаимосвязи с положением подп. 5 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона, в соответствии с которым недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, или выявление 25 и более процентов недостоверных и недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отмены регистрации только в случае внесения избирательного залога после представления в избирательную комиссию подписей избирателей (см. подп. 5 п. 8 комментария к ст. 47).

В соответствии с п. 4 комментируемой статьи, если к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на ее специальный счет этими субъектами перечислен избирательный залог, и лишь затем представлены подписные листы с подписями избирателей, то соответствующая избирательная комиссия производит проверку представленных подписей. В случае регистрации кандидата, федерального списка кандидатов по представленным подписям избирателей соответствующая избирательная комиссия в течение 10 дней перечисляет избирательный залог на специальный счет соответствующим кандидату, политической партии, избирательному блоку.

В случае же невозможности зарегистрировать кандидата по представленным подписям избирателей избирательная комиссия по смыслу подп. 5 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона отказывает в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, а избирательный залог в соответствии с п. 12 ст. 68 комментируемого Федерального закона перечисляется соответствующей избирательной комиссией в доход федерального бюджета.

Предусмотренная Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и комментируемым Федеральным законом возможность кандидата, политической партии, избирательного блока вначале представить подписные

листы и внести избирательный залог, а впоследствии определиться с выбором варианта основания регистрации сама по себе оставляет определенный повод для дискуссии. Против этой нормы можно привести следующие соображения. Представление документов и совершение иных процессуальных действий, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, — это единое совокупное основание регистрации. Допустив ошибку в одном из избирательных действий, кандидат, политическая партия, избирательный блок не вправе исправить или заменить отдельный документ, повторно внести избирательный залог и т.п. Все эти действия возможны только в случае повторного выдвижения, поскольку в противном случае это поставит их в привилегированное положение по отношению к другим субъектам избирательного процесса, добросовестно отнесшимся к составлению и представлению в избирательную комиссию необходимых документов и к совершению иных предусмотренных законом процессуальных действий.

Однако возможность использования обоих вариантов основания для регистрации дает возможность обойти эту процедуру. В частности, если тот или иной участник избирательного процесса представил в соответствующую избирательную комиссию недостаточное количество достоверных подписей, то вместо повторного выдвижения со всеми вытекающими действиями он может просто внести избирательный залог.

В то же время, установление категоричной альтернативности избирательного залога и сбора подписей (т.е. предписание изначально выбрать основание для регистрации с невозможностью его последующего изменения) также представляется недостаточно оправданным, поскольку так называемый страховочный залог — это, в том числе, и гарантия прав конкретного кандидата, политической партии, избирательного блока от недобросовестных действий других участников избирательного процесса в ходе подписной кампании.

5. Денежный залог был впервые введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»»¹. Данное нововведение было вызвано вескими практическими аргументами. Известно, что бесконтрольный сбор подписей в ходе первых избирательных кампаний приводил к подкупу избирателей. Затем подписи стали успешно под-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1653.

дельваться созданными специально для этих целей «фирмами», которые продавали их отдельным кандидатам, избирательным объединениям и блокам.

В соответствии с п. 5 комментируемой статьи кандидат, политическая партия, избирательный блок для регистрации, соответственно, кандидата, федерального списка кандидатов вправе вместо сбора подписей внести из средств соответствующего избирательного фонда избирательный залог. Размер избирательного залога согласно п. 4 ст. 68 комментируемого Федерального закона составляет 15% от предельной суммы всех расходов из средств соответствующего избирательного фонда¹. Избирательный залог вносится одновременно в полном объеме: кандидатом — на специальный счет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, политической партией, избирательным блоком — на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Эти счета открываются в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации. Внесение избирательного залога должно сопровождаться представлением в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа о перечислении средств избирательного залога с отметкой Сберегательного банка Российской Федерации о принятии к исполнению. Данное положение п. 5 комментируемой статьи означает, что датой внесения избирательного залога является дата перечисления средств избирательного залога, а не их поступления на счет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Вместе с названным документом в соответствующую избирательную комиссию также представляются: первый финансовый отчет кандидата, политической партии, избирательного блока и сведения об изменениях в данных о кандидатах и в федеральном списке кандидатов (см. пп. 1—2 комментария к ст. 45).

6. Достаточно спорным положением комментируемого Федерального закона является возможность регистрации кандидата на основании подписей избирателей, собранных не в данном избирательном округе, в котором он баллотируется. В соответствии с п. 6 ст. 45 кандидаты, выдвинутые политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, могут быть зарегистрированы без представления подписей избирателей или внесения избирательного

¹ 900 тыс. руб. для кандидата по одномандатному избирательному округу или 37,5 млн руб. для политической партии, избирательного блока.

залога, если выдвинутый ими федеральный список кандидатов зарегистрирован на основании представленных подписей избирателей¹. При этом кандидаты по одномандатным избирательным округам, использующие основание регистрации, указанное в п. 6 комментируемой статьи, не освобождаются от обязанности создания собственного избирательного фонда до представления документов для регистрации.

Представление в соответствующие окружные избирательные комиссии документов, подтверждающих факт регистрации федерального списка кандидатов на основании собранных подписей избирателей, от кандидатов или от выдвинувших их политической партий, избирательных блоков, не требуется. Для регистрации таких кандидатов достаточно представления в соответствующие окружные избирательные комиссии документов, указанных в подп. 3, 4 п. 1 комментируемой статьи. При этом комментируемый Федеральный закон не указывает в качестве дополнительного условия регистрации таких кандидатов факт их выдвижения и регистрации в составе соответствующего федерального списка кандидатов.

Данная норма не поддается однозначной оценке. С одной стороны, комментируемое положение призвано стимулировать выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам от политических партий, избирательных блоков, привлечь лиц, планирующих выдвинуть свои кандидатуры на выборах депутатов Государственной Думы, к влиятельным политическим партиям, избирательным блокам, структурировать политические силы, способствовать устойчивости многопартийной системы. С другой стороны, это ставит кандидатов, выдвигаемых по одномандатным избирательным округам различными инициаторами выдвижения, в неравные условия, поскольку указанные в п. 6 комментируемой статьи кандидаты получают возможность сэкономить существенную часть избирательного фонда.

И наконец, наиболее существенно, что использование данного основания регистрации кандидатов составляет потенциальную угрозу для реализации прав избирателей. Ведь поддержка политической партии, избирательного блока в масштабах страны в целом совсем не равнозначна такой поддержке в рамках одномандатного избирательного округа. Более того, вполне реальна ситуация, при которой в одномандатном избирательном округе, по которому будет выдвинут кандидат, не будет собрано ни одной подписи в поддержку выдвижения соответствующего федерального списка кандидатов.

В то же время, использование данного основания регистрации связано с определенным риском, поскольку в случае отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации зарегистрировать соответствующий федеральный список кандидатов на основании представленных подписей избирателей кандидату, выдвинутому политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, может не хватить времени для осуществления сбора подписей в поддержку собственного выдвижения либо для внесения избирательного залога (учитывая, что проверка избирательных документов, представленных для регистрации в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, может занять до 10 дней).

В то же время, использование данного основания регистрации связано с определенным риском, поскольку в случае отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации зарегистрировать соответствующий федеральный список кандидатов на основании представленных подписей избирателей кандидату, выдвинутому политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, может не хватить времени для осуществления сбора подписей в поддержку собственного выдвижения либо для внесения избирательного залога (учитывая, что проверка избирательных документов, представленных для регистрации в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, может занять до 10 дней).

В соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О Разъяснении порядка применения пункта 6 статьи 45 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» № 42/398-4 от 17 октября 2003 г. если до истечения срока представления документов для регистрации кандидата соответствующий федеральный список кандидатов не будет зарегистрирован Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, процедура регистрации кандидата может быть начата только по основаниям и при наличии соответствующих документов, предусмотренных подп. 1, 2, 3 и 4 пп. 1 и 5 комментируемой статьи, т.е. только в случае представления в окружную избирательную комиссию (помимо первого финансового отчета и сведений об изменениях в данных о кандидате) подписей избирателей и протокола об итогах сбора подписей и (или) внесения избирательного залога. В противном случае окружная

избирательная комиссия в соответствии с подп. 3 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона принимает решение об отказе зарегистрировать кандидата по одномандатному избирательному округу.

При этом согласно названному Постановлению именно представление всех необходимых для регистрации документов рассматривается как выражение воли соответствующего кандидата на выбор конкретного способа регистрации в срок, определенный в п. 1 ст. 45, п. 5 ст. 68 комментируемого Федерального закона, и является основанием для начала окружной избирательной комиссией процедуры регистрации. В случае если до истечения этого срока необходимые для регистрации документы не будут представлены в окружную избирательную комиссию в полном объеме и до этого времени соответствующий федеральный список кандидатов не будет зарегистрирован, проверка имеющихся документов не проводится и принимается решение об отказе в регистрации кандидата.

Кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, вправе, не ожидая регистрации соответствующего федерального списка кандидатов, представить в избирательную комиссию собранные в его поддержку подписи избирателей и (или) внести избирательный залог и быть зарегистрирован по одному из этих оснований. При этом до принятия окружной избирательной комиссией решения о регистрации кандидата согласно названному Постановлению в случае, если в течение срока, предусмотренного для представления документов для регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу, состоится регистрация соответствующего федерального списка кандидатов, с согласия кандидата процедура проверки собранных в его поддержку подписей избирателей прекращается, внесенный им избирательный залог подлежит возврату, а кандидат должен быть зарегистрирован на основании п. 6 комментируемой статьи.

Таким образом, условием регистрации кандидатов по основанию, предусмотренному в п. 6 комментируемой статьи, является предварительная регистрация федерального списка кандидатов в срок, предусмотренный для представления документов для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу. Это означает, что политической партии, избирательному блоку для того, чтобы выдвинутые ими по одномандатным округам кандидаты могли воспользоваться данным основанием, следует представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации изби-

рательные документы для регистрации федерального списка кандидатов задолго до окончания срока, установленного в п. 2 ст. 45 комментируемого Федерального закона, а именно (исходя из максимального десятидневного срока проверки документов и принятия решения о регистрации федерального списка кандидатов), не позднее чем за 55 дней до дня голосования.

7—8. В соответствии с п. 16 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» комментируемый Федеральный закон установил новое основание регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов. Согласно пп. 7 и 8 комментируемой статьи представление в соответствующую избирательную комиссию подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации федерального списка кандидатов, кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов. При этом комментируемый Федеральный закон не оговаривает, что такой избирательный блок должен сохранить наименование с предыдущих выборов депутатов Государственной Думы.

В случае выбора данного основания для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствующие избирательные комиссии представляются документы, указанные в подп. 3, 4 п. 1, подп. 3, 4 п. 2 комментируемой статьи.

Под распределением депутатских мандатов понимается их распределение по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы. Названные положения в соответствии с п. 6 ст. 80 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. и подп. 1 п. 4 ст. 98 комментируемого Федерального закона вступают в силу после проведения первых после вступления в силу названных новых федеральных законов выборов депутатов Государственной Думы.

При этом не вполне ясно, каким образом следует применять нормы пп. 7 и 8 комментируемой статьи в случае наступления обстоятельств, предусмотренных в п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона, а именно в случае отказа поли-

тической партии (политических партий), иного общероссийского общественного объединения (иных общероссийских общественных объединений) от дальнейшего участия в выборах в составе данного избирательного блока. Из текста комментируемого Федерального закона не следует, что для использования оснований регистрации кандидатов, федерального списка кандидатов состав избирательного блока должен оставаться неизменным на всем протяжении избирательной кампании. В то же время, невозможно сделать и однозначный вывод, какому именно составу участников избирательного блока на предыдущих выборах должен соответствовать состав участников избирательного блока, представившего документы для регистрации федерального списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы нового созыва: составу на момент образования избирательного блока, на момент выдвижения федерального списка кандидатов, на момент его заверения или регистрации Центральной избирательной комиссией Российской, или же на день голосования. Особенно спорной является ситуация, также предусмотренная в п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона, при которой если после заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка (списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах откажутся входящие в данный избирательный блок политические партии, иные общероссийские общественные объединения, за исключением одной политической партии, эта политическая партия вправе продолжать участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием его наименования и с сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов.

Федеральный закон от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» изменил понятие избирательного блока (см. пп. 1, 2-3 комментария к ст. 34). Из новой редакции пп. 7, 8 комментируемой статьи следует, что их положениями могут воспользоваться только политические партии и избирательные блоки, полностью состоящие (опять же, не вполне ясно, на какой именно стадии избирательной кампании) из политических партий. Участие на ближайших выборах в избирательном блоке иного (не являющегося политической партией) общероссийского обще-

ственного объединения означает невозможность образования избирательного блока в том же составе на следующих выборах.

В свое время перечисленные вопросы могут быть урегулированы постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, однако, учитывая юридическую значимость комментируемых положений, представляется целесообразным внести необходимые дополнения непосредственно в текст Федерального закона.

Комментируемый Федеральный закон не связывает право воспользоваться данным основанием регистрации с фактом избирания конкретных депутатов на предыдущих выборах. Это означает, что, во-первых, федеральный список кандидатов, выдвигаемый соответствующей политической партией, избирательным блоком, может не включать ни одного из действующих депутатов, избранных по результатам предыдущих выборов, а, во-вторых, по одномандатным избирательным округам в названном порядке могут быть выдвинуты и зарегистрированы кандидаты, не пользующиеся поддержкой избирателей данных округов (не избравшиеся ранее, либо избранные в составе федерального списка кандидатов, либо избранные по другим одномандатным избирательным округам и т.п.).

В то же время, для действующих депутатов (т.е. по определению получивших поддержку относительного большинства избирателей), выдвигавшихся в порядке самовыдвижения или от политических партий, избирательных блоков, федеральные списки кандидатов которых не были допущены к распределению депутатских мандатов, возможность регистрации без сбора подписей или внесения избирательного залога не предусмотрена. Таким образом, данное нововведение комментируемого Федерального закона также (см. п. 6 комментария к ст. 45) не способствует реализации принципа равенства кандидатов.

Статья 46. Проверка избирательными комиссиями достоверности данных, содержащихся в подписных листах, и сведений, представленных кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проверяет соблюдение порядка выдвижения федерального списка кандидатов, предусмотренного настоящим Федеральным законом, каждой политической партией, каждым избирательным блоком, представившими установленные настоящим Федеральным законом документы. Если политической партией, избирательным блоком представлены подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, Центральная избирательная комиссия

Российской Федерации проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе проверить достоверность биографических и иных сведений, представленных кандидатом, политической партией, избирательным блоком в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Соответствующая окружная избирательная комиссия проверяет соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям настоящего Федерального закона. Если кандидатом, политической партией, избирательным блоком представлены подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата, окружная избирательная комиссия проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах. Окружная избирательная комиссия вправе проверить достоверность биографических и иных сведений, представленных кандидатом, политической партией, избирательным блоком, избирателем в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Избирательная комиссия обязана обратиться с представлением о проверке достоверности данных и сведений, представляемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, в соответствующие органы, которые обязаны в течение десяти дней, а за десять и менее дней до дня голосования — в срок, установленный избирательной комиссией, сообщить избирательной комиссии о результатах проверки.

4. Соответствующая избирательная комиссия для проведения проверки соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах, может своим решением создавать рабочие группы из числа членов избирательной комиссии, работников аппарата избирательной комиссии, привлеченных специалистов. К такой проверке могут привлекаться члены нижестоящих избирательных комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел Российской Федерации, органов юстиции Российской Федерации, военных комиссариатов, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения Российской Федерации. Их заключения могут служить основанием для признания недостоверными данных, содержащихся в подписных листах. Для установления достоверности данных, содержащихся в подписных листах, избирательные комиссии вправе использовать Государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума.

5. Проверке подлежит не менее 20 процентов от необходимого для регистрации количества подписей в поддержку выдвижения каждого кандидата, федерального списка кандидатов и соответствующих им данных об избирателях, поставивших подписи. Для первоначальной проверки отбирается одинаковое количество подписей, собранных соответственно в поддержку выдвижения каждого кандидата, федерального списка кандидатов. Если необходимое для регистрации количество под-

писей не превышает одну тысячу подписей, проверке подлежат все подписи. Подписные листы для выборочной проверки отбираются посредством случайной выборки (жеребья). Процедура проведения случайной выборки определяется соответствующей избирательной комиссией. При проведении жеребьевки и при проверке подписных листов в окружной избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты, выдвинутые по соответствующему избирательному округу, или их доверенные лица, уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов по одномандатному избирательному округу, а в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов. О времени проведения соответствующих жеребьевки и проверки подписных листов должны извещаться представившие установленное для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов количество подписей кандидат, уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока, выдвинувших федеральный список кандидатов. Избирательная комиссия не вправе отказать в присутствии при проверке иным лицам, направленным кандидатом, политической партией, избирательным блоком. Проверке подлежат все подписи, содержащиеся в подписных листах, отобранных для проверки.

6. По результатам проверки достоверности данных, содержащихся в подписных листах, подпись избирателя может быть признана достоверной либо недостоверной или недействительной.

7. Проверке и учету не подлежат подписи избирателей и соответствующие им сведения об избирателях, содержащиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) лицами, заверяющими подписные листы, до представления подписных листов в соответствующую избирательную комиссию, если исключение (вычеркивание) специально отмечено указанными лицами в подписном листе или в протоколе об итогах сбора подписей до представления подписных листов в избирательную комиссию.

8. Если при проверке подписных листов обнаруживается несколько подписей одного и того же лица в поддержку выдвижения одного и того же кандидата, федерального списка кандидатов, достоверной считается только одна подпись, а остальные подписи считаются недействительными.

9. Недостоверными считаются подписи, выполненные от имени разных лиц одним лицом или от имени одного лица другим лицом. Подписи, выполненные указанным образом, признаются недостоверными на основании письменного заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

10. Недействительными считаются:

1) подписи лиц, не обладающих активным избирательным правом в соответствующем одномандатном избирательном округе, субъекте Российской Федерации;

2) подписи избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности. В этом случае подпись признается

недействительной при наличии официальной справки органа внутренних дел Российской Федерации либо заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи;

3) подписи избирателей без указания каких-либо из требуемых в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений либо без указания даты собственноручного внесения избирателем своей подписи;

4) подписи избирателей, данные о которых внесены в подписной лист не рукописным способом или карандашом;

5) подписи избирателей с исправлениями в датах их внесения в подписной лист, если эти исправления специально не отмечены избирателями, а также подписи избирателей, даты внесения которых проставлены избирателями не собственноручно;

6) подписи избирателей с исправлениями в соответствующих этим подписям сведениях об избирателях, если эти исправления специально не отмечены избирателями или лицами, заверяющими подписные листы;

7) все подписи в подписном листе в случае, если подписной лист не заверен собственноручной подписью лица, осуществлявшего сбор подписей, и (или) уполномоченного представителя политической партии, избирательного блока и (или) собственноручной подписью кандидата, либо если эта подпись недостоверна, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей, в дате внесения подписи указанным лицом, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока, кандидатом имеются исправления, специально не отмеченные соответственно лицом, осуществлявшим сбор подписей, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока, кандидатом;

8) подписи избирателей, внесенные в подписной лист до дня, следующего за днем уведомления окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о выдвижении кандидата, либо до дня, следующего за днем заверения копии федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

9) подписи, собранные с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членом избирательных комиссий с правом решающего голоса, либо с принуждением избирателей в процессе сбора представленных подписей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат;

10) подписи избирателей, если сведения о них внесены в подписной лист не самими избирателями, ставящими подписи, и не лицом, осуществлявшим сбор подписей, внесенных в этот подписной лист, — на основании письменного заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи;

11) все подписи в подписном листе, изготовленном с нарушением требований, установленных приложениями 1, 2 и 3 к настоящему Федеральному закону.

11. При обнаружении в подписном листе заполненной строки (заполненных строк), не соответствующей (не соответствующих) настоящей Федеральному закону, не учитывается только подпись в данной строке (данных строках), за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 7 и 11 пункта 10 настоящей статьи.

12. Специально оговоренные при составлении подписного листа исправления и поправки не могут служить основанием для признания подписи недействительной, если не установлена ее недостоверность и (или) недействительность в соответствии с пунктами 8 — 10 настоящей статьи. Не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в сведениях о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений.

13. Установление достоверности подписи избирателя методом опроса запрещается.

14. Если количество недостоверных и недействительных подписей, выявленных при выборочной проверке, составит 25 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, проводится дополнительная проверка в установленном настоящей статьей порядке еще 15 процентов подписей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей.

15. Если суммарное количество недостоверных и недействительных подписей, выявленных при выборочной проверке, составит 25 и более процентов от общего количества подписей, подлежащих проверке в соответствии с пунктами 5 и 14 настоящей статьи, дальнейшая проверка подписных листов прекращается и регистрация кандидата, федерального списка кандидатов не производится.

16. Регистрация кандидата, федерального списка кандидатов не производится также в случае, если количества представленных подписей избирателей за вычетом количества подписей, признанных недостоверными и недействительными, недостаточно для регистрации.

17. По окончании проверки подписных листов по каждому кандидату, федеральному списку кандидатов составляется итоговый протокол, который подписывается руководителем рабочей группы — членом соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса и представляется избирательной комиссии для принятия решения. В протоколе указывается количество заявленных, количество представленных и количество проверенных подписей избирателей, а также количество подписей, признанных недостоверными или недействительными, с указанием оснований признания их таковыми. Протокол прилагается к решению избирательной комиссии. Внесение изменений в протокол после принятия решения не допускается. Копия протокола передается кандидату, уполномоченным представителям политической партии, избирательного блока не менее чем за двое суток до заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Если количества достоверных подписей избирателей недостаточно или количество недостоверных или недействительных подписей составило 25 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, кандидат, по-

литическая партия, избирательный блок вправе получить в избирательной комиссии одновременно с копией протокола заверенную руководителем рабочей группы ведомость проверки, в которой называются основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными или недействительными с указанием номера папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых каждая из таких подписей содержится, а также копии официальных документов, на основании которых подписи были признаны недостоверными или недействительными.

1—2. После представления избирательных документов для регистрации начинается стадия их проверки, в ходе которой кандидат, политическая партия, избирательный блок не вправе дополнять или вносить изменения в представленные ими документы и сведения.

Пункты 1 и 2 комментируемой статьи не вполне соответствуют ряду положений ст. 38—41 комментируемого Федерального закона, п. 2 ст. 33 и иным положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ограничивающим объем понятия «выдвижение кандидатов, списков кандидатов» представлением уведомления о выдвижении, списка кандидатов, заявлений о согласии баллотироваться, сведений о доходах и имуществе кандидата, а сроки этого представления — 30 днями после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Однако в пп. 1 и 2 комментируемой статьи говорится о полномочии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, окружной избирательной комиссии проверить соблюдение порядка выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, под которым понимаются совсем иные действия, в частности, порядок сбора подписей и оформления подписных листов.

Предметом данной проверки, по-видимому, также может быть соблюдение порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов по смыслу подп. 2 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона, т.е. требований, предусмотренных Федеральными законами «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку несоблюдение этих требований является основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. При этом, исходя из положений п. 8 ст. 41 комментируемого Федерального закона, проверка соблюдения этого порядка является повторной, поскольку его несоблюдение ранее уже могло стать основанием для отказа политической партии, избирательному блоку в выдаче заверенных копий списков кандидатов.

Соответствующая избирательная комиссия также вправе самостоятельно проверить достоверность представленных кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками биографических и иных сведений о кандидатах, но такая проверка не освобождает избирательную комиссию от обязанности обратиться с представлением о проверке достоверности этих сведений в компетентные органы в соответствии с п. 3 комментируемой статьи.

3. В соответствии с п. 3 ст. 46 избирательная комиссия не просто вправе (как устанавливалось в прежнем избирательном законодательстве), но и обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности данных и сведений, внесенных кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. Такими органами являются подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, подразделения соответствующих органов субъектов Российской Федерации, Министерство по налогам и сборам, налоговые инспекции, регистрационные палаты и иные органы, регистрирующие право собственности на недвижимое имущество, и др.

Введение императивной нормы призвано на практике обеспечить равенство участников избирательного процесса перед законом, исключить недобросовестное использование избирательными комиссиями своего полномочия обращаться с запросами в компетентные органы. В то же время отсутствие четких сроков, в которые комиссия обязана обратиться с таким представлением, оставляет определенные возможности для злоупотреблений со стороны избирательных комиссий. Согласно п. 3 ст. 46 комментируемого Закона названные органы обязаны сообщить избирательной комиссии о результатах проверки, как и согласно прежде действовавшему Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (см. п. 3 ст. 46) в течение десяти дней, а за десять и менее дней до дня голосования — в срок, установленный избирательной комиссией. Данная формулировка позволяет трактовать это положение как не обязывающее соответствующую избирательную комиссию обратиться с представлением о проверке внесенных документов и сведений непосредственно после их принятия.

Полученная в результате проверки информация о недостоверности сведений, содержащихся в заявлении о согласии

баллотироваться, в соответствии с подп. 6 п. 8 ст. 47 может быть основанием отказа зарегистрировать кандидата, федеральный список кандидатов. Недостоверность сведений о доходах и имуществе кандидата в соответствии с комментируемым Федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не является основанием отказа в его регистрации или для исключения его из заверенного федерального списка кандидатов. В случае нарушения кандидатом, политической партией, избирательным блоком комментируемого Федерального закона (к нарушениям, очевидно, относится и представление недостоверных сведений) согласно п. 8 ст. 18 комментируемого Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе только вынести, соответственно, кандидату, политической партии, избирательному блоку предупреждение.

Однако ни однократное, ни неоднократное предупреждение кандидата, политической партии, избирательного блока не является основанием отказа в регистрации или отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Косвенной, но более действенной санкцией за представление недостоверных сведений о доходах и об имуществе кандидатов является то или иное волеизъявление избирателей в день голосования, поскольку названное предупреждение доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом, а в соответствии с подп. 7 п. 3 ст. 74 комментируемого Федерального закона информация о фактах недостоверности представленных кандидатами сведений размещается избирательными комиссиями на оборудуемых ими информационных стендах. Кроме того, согласно п. 8 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующие избирательные комиссии направляют в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

4. В целях обеспечения компетентности решения о соблюдении порядка сбора подписей, оформления подписных листов, о достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, соответствующая избирательная комиссия может своим решением создавать специальные рабочие группы. Руководителем рабочей группы должен являться член соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса. В состав этих ра-

бочих групп могут входить члены избирательной комиссии, работники ее аппарата, привлеченные специалисты, а именно: члены нижестоящих избирательных комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел Российской Федерации, органов юстиции Российской Федерации, военных комиссариатов, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения Российской Федерации. Заключение этих специалистов могут служить основанием для признания недостоверными данных, содержащихся в подписных листах.

Для установления достоверности данных, содержащихся в подписных листах, избирательные комиссии также вправе использовать Государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума.

5. В соответствии с п. 3 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» проверке могут подлежать все представленные подписи или часть этих подписей, но не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов. Комментарий Федеральный закон воспроизводит это положение в несколько видоизмененной формулировке, однако, не исключает проверку всех представленных подписей избирателей. При этом если необходимое для регистрации количество подписей не превышает одну тысячу подписей, проверка всех представленных подписей является обязательной (Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г., не устанавливавшим особые требования к сбору подписей в малонаселенных одномандатных округах, обязательная проверка предусматривалась в случае, если необходимое для регистрации количество подписей не превышало 600 подписей). Правда, не вполне ясно, что имелось в виду законодателем под количеством, не превышающим одну тысячу подписей (ведь сбор подписей избирателей в меньшем количестве комментируемый Федеральный закон не предусматривает).

Если необходимое для регистрации количество подписей превышает одну тысячу подписей, проверке подлежит не менее 20% от этого количества. Таким образом, если в рассмотренном случае окружная избирательная комиссия обязана проверить все 1000—1250 представленных подписей, то в последнем случае — не менее 201 подписи в зависимости от численности избирателей в данном округе.

Комментируемый Федеральный закон устанавливает возможность проведения проверки подписей в два «тура». Первый из них является обязательным для всех субъектов избирательного процесса, представивших для регистрации собранные подписи избирателей. Второй предусматривается лишь для тех субъектов, среди подписей в поддержку которых при выборочной проверке 25% и более окажутся недостоверными и (или) недействительными.

Для первоначальной проверки отбирается одинаковое количество подписей, собранных соответственно в поддержку выдвижения каждого кандидата, федерального списка кандидатов. Подписные листы отбираются посредством случайной выборки (жеребья), процедура которой определяется соответствующей избирательной комиссией. Лица, представившие установленное для регистрации количество подписей избирателей, т.е. кандидат либо уполномоченный представитель соответствующей политической партии, избирательного блока должны извещаться о времени проведения соответствующих жеребьевки и проверки представленных ими подписных листов. Требования обязательного извещения других кандидатов, уполномоченных представителей других политических партий, избирательных блоков о времени проведения жеребьевки и проверки представленных ими подписных листов комментируемый Федеральный закон не устанавливает названных лиц.

В отличие от Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. комментируемый Федеральный закон не вменяет названное извещение в обязанность соответствующей избирательной комиссии и не содержит требования о его заблаговременности. В комментируемом Федеральном законе не устанавливаются ни порядок, ни сроки этого извещения, из чего следует, что названные вопросы решаются соответствующей избирательной комиссией по своему усмотрению. В частности, представляется допустимым проведение жеребьевки представленных подписных листов непосредственно при принятии избирательных документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

При проведении жеребьевки и при проверке подписных листов в окружной избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты, выдвинутые по соответствующему избирательному округу, или их доверенные лица, уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов по одномандатному избирательному

округу, а в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов. В процессе жеребьевки и проверки подписных листов указанные лица вправе высказывать свое мнение, замечания, давать соответствующие пояснения, если данные действия не мешают работе членов избирательной комиссии.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в п. 7 ст. 38 такое право предусмотрено только для кандидатов, уполномоченных представителей кандидатов, избирательных объединений и блоков, представивших установленное количество подписей для проверки. Из этого, очевидно, следует, что кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители политических партий и избирательных блоков, не представивших подписные листы для проверки (в том числе и уже прошедшие стадию регистрации на основании внесения избирательного залога или на основаниях, предусмотренных в пп. 6—8 ст. 45 комментируемого Федерального закона), не вправе присутствовать при проведении жеребьевки и проверки подписей. Комментируемый Федеральный закон распространил указанное положение на всех субъектов, реализующих свое пассивное избирательное право, независимо от выбранного ими основания регистрации, что более согласуется с принципом гласности избирательного процесса.

Присутствие при проведении жеребьевки и при проверке подписных листов в окружной избирательной комиссии уполномоченных представителей кандидатов по финансовым вопросам, кандидатов, выдвинутых по другим избирательным округам, а в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — доверенных лиц политических партий, избирательных блоков, выдвинутых ими кандидатов прямо не предусматривается. В соответствии с п. 5 ст. 46 избирательная комиссия не вправе отказать иным лицам, направленным кандидатом, политической партией, избирательным блоком в присутствии только при проверке представленных подписей избирателей. Это означает, что присутствие названных лиц при жеребьевке не допускается.

В подписных листах, отобранных для проверки, последней подлежат все подписи избирателей. Исключение из этого правила возможно лишь если количество подписей, содержащихся в подписных листах, отобранных для проверки, превышает

количество, которое определено соответствующей избирательной комиссией для проверки. В этом случае проверке подлежат все подписи во всех подписных листах, кроме последнего, в котором проверяются подряд согласно нумерации (если подписной лист заполнен с двух сторон, то начиная с лицевой стороны) все подписи избирателей, за исключением соответствующего количества подписей, содержащихся в конце подписного листа.

6. В соответствии с п. 6 ст. 46 по результатам проверки достоверности данных, содержащихся в подписных листах, подпись избирателя может быть признана достоверной либо недостоверной или недействительной. С учетом положений пп. 8—10 комментируемой статьи это означает, что подпись, не признанная недостоверной или недействительной, является достоверной, а подпись, не являющаяся достоверной, может считаться как только недостоверной или только недействительной, так и одновременно недостоверной и недействительной.

Попытка разграничить понятия недействительной и недостоверной подписей была впервые произведена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. В соответствии с п. 44 ст. 2, п. 5 ст. 38 названного Федерального закона недействительной признается подпись, собранная с нарушением порядка сбора подписей и (или) оформления подписного листа, а согласно п. 45 ст. 2 названного Федерального закона недостоверная подпись — это подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. определений недостоверной, недействительной подписей не содержал, а основания признания подписей недостоверными и недействительными, устанавливавшиеся в федеральных и региональных законах, не способствовали четкому разграничению данных категорий.

Так, согласно пп. 8—10 ст. 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» 1999 г. недостоверными считались: подписи одного и того же лица в поддержку выдвижения одного и того же кандидата (кроме одной); подписи лиц, не обладающих активным избирательным правом в соответствующем субъекте Российской Федерации; подписи избирателей, сведения о которых либо дата внесения подписей которых внесены с нарушениями либо содержат недостоверную, неполную информацию или неоговоренные исправ-

ления; подписи избирателей, выполненные от имени разных лиц одним лицом или от имени одного лица другим лицом; все подписи в подписном листе в случаях, если подписной лист не заверен собственноручными подписями лиц, указанных в законе, либо если эти подписи недостоверны, либо если в сведениях об этих лицах, в дате заверения ими подписного листа имелись неоговоренные исправления. Недействительными в соответствии с п. 11 ст. 38 названного Федерального закона считались подписи избирателей: внесенные в подписной лист до даты регистрации уполномоченных представителей избирательного объединения (блока), инициативной группы избирателей, выдвинувших кандидатов; собранные с нарушением порядка сбора подписей; подписи избирателей в случае, если сведения об избирателях внесены в подписной лист не самими избирателями, ставящими соответствующие подписи, и не лицом, проводившим сбор подписей, внесенных в этот подписной лист; все подписи в подписном листе, изготовленном с нарушением требований, установленных в приложениях № 1 и № 2 к названному Федеральному закону.

В то же время в п. 6 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. подписи по результатам проверки делились на достоверные и недостоверные. Под последними понимались подписи, выполненные с нарушениями всех видов, предусмотренных в пп. 8–10 названного Федерального закона. Некоторые законы субъектов Российской Федерации выделяли в составе недостоверных подписей подкатегорию «подложные подписи»¹.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. в дополнение к термину «достоверная подпись» в подп. «д» п. 23 ст. 38 впервые ввел термин «действительная подпись». По смыслу этого положения, при регистрации кандидата, списка кандидатов могут учитываться только подписи, являющиеся одновременно действительными и достоверными, из чего следует, что достоверная подпись может считаться недействительной, а действительная — недостоверной. Однако комментируемый Федеральный закон

¹ Например, согласно п. 10 ст. 35 закона Ленинградской области от 19 мая 1997 г. «О выборах депутатов законодательного собрания Ленинградской области» подложность подписей устанавливалась направленными в окружную избирательную комиссию письменными подтверждениями отказов избирателей признать подписи в подписном листе собственными.

такой возможности не предусматривает и использует только совокупное понятие — «достоверная подпись».

7. Согласно п. 7 комментируемой статьи проверке соответствующей избирательной комиссией и учету подлежат только подписи избирателей и соответствующие им сведения об избирателях, содержащиеся в подписных листах, не исключенные (не вычеркнутые) лицами, заверяющими подписные листы, до представления подписных листов в соответствующую избирательную комиссию. Исключение (вычеркивание) подписи (подписей) должно быть специально отмечено этими лицами. Количество подписей, которые могут быть исключены (вычеркнуты) лицами, заверяющими подписные листы, комментируемый Федеральный закон не ограничивает.

В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. не указывалось, где именно должно быть оговорено такое исключение. Комментируемый Федеральный закон в соответствии с п. 4 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. предусматривает, что такие оговорки могут производиться в подписном листе и в протоколе об итогах сбора подписей, причем не обязывает оговаривать исключение (вычеркивание) подписи (подписей) одновременно в подписном листе и в протоколе об итогах сбора подписей.

При этом комментируемый Федеральный закон не дифференцирует состав лиц, обладающих правом исключения подписей, в зависимости от того, где именно производится оговорка о соответствующем исключении. Однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, исключение подписей избирателей и соответствующие оговорки могут производиться лицами, осуществившими сбор подписей, только в самом подписном листе. В протоколе же об итогах сбора подписей, поскольку последний подписывается только кандидатом либо уполномоченными представителями политической партии, избирательного блока, оговорка исключения подписей избирателей лицами, осуществившими сбор подписей, в действительности не допускается.

Какие-либо требования к форме оговорки или к процедуре исключения подписи в комментируемом Федеральном законе не устанавливаются. Однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, в подписном листе оговорка производится напротив каждой исключенной (вычеркнутой) подписи

и должна содержать: подтверждение намерения соответствующего лица (т.е. слова «исключено» или «вычеркнуто») и его подпись. В случае если оговорка производится в протоколе об итогах сбора подписей, в ней должно содержаться указание на номера соответствующих: субъекта Российской Федерации, в котором осуществлялся сбор подписей (для подписей, собранных в поддержку федерального списка кандидатов), папки, подписного листа, подписи в подписном листе.

Неоговоренное в подписном листе или в протоколе об итогах сбора подписей вычеркивание подписей является основанием для включения вычеркнутых подписей в число недействительных.

8. В соответствии с п. 8 комментируемой статьи, если при проверке подписных листов будет обнаружено несколько подписей одного и того же лица в поддержку выдвижения одного и того же кандидата, федерального списка кандидатов (т.е. в случае нарушения правила, установленного в п. 4 ст. 44 комментируемого Федерального закона), то достоверной будет считаться только одна из этих подписей, а остальные подписи будут признаны недействительными. Ранее в соответствии с п. 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. такие подписи считались недостоверными.

9. Согласно п. 45 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» недостоверной считается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом. Пункт 9 ст. 46 комментируемого Закона конкретизирует данное положение, причем, как представляется, не вполне корректно, поскольку среди подписей, выполненных от имени разных лиц одним лицом, одна подпись (выполненная от имени данного лица) может являться достоверной. Указанные подписи могут быть признаны недостоверными только на основании письменного заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей соответствующей избирательной комиссией.

За подделку подписей избирателей предусмотрена уголовная и административная ответственность. В соответствии с ч. 2 ст. 142 Уголовного кодекса Российской Федерации подделка подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, избирательного объединения, избирательного блока или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или

организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказываются штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до одного года, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Подделка подписей избирателей и заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, в соответствии со ст. 5.46 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влекут наложение административного штрафа в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда. Подделку подписи самим избирателем, заполняющим подписной лист, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не рассматривает в качестве противоправного деяния.

Нарушениями избирательного законодательства, служащими основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата, федерального списка кандидатов, подделка подписей избирателей сборщиками подписей, другими лицами и (или) организациями, неправильное оформление подписных листов, заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) не являются. Однако фактором соблюдения закона в данном случае выступает риск признания значительного числа подписей недостоверными, что может повлечь отказ в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

10. Пункт 10 ст. 46 комментируемого Федерального закона в дополнение к случаю, указанному в п. 8 ст. 46 комментируемого Федерального закона, устанавливает перечень оснований признания подписей избирателей недействительными. В п. 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. эти подписи рассматривались как недостоверные.

Указанные в п. 10 ст. 46 основания признания подписей избирателей недействительными условно можно разделить на несколько групп:

— отсутствие у лица права внесения подписи (подп. 1), влекущее недействительность его подписи;

— нарушения, касающиеся правил внесения (исправления) или содержания сведений об избирателях (подп. 2—6, 10) и влекущие недействительность подписей только соответствующих избирателей;

— отсутствие у кандидата, политической партии, избирательного блока права собирать подписи избирателей (подп. 8, 9), влекущее недействительность части или всех подписей, содержащихся в подписном листе. Отсутствие у лица, осуществляющего сбор подписи, права собирать подписи не указано в п. 10 ст. 46 в качестве основания признания собранных им подписей недействительными;

— нарушения формы подписного листа и порядка его заверения (подп. 7, 11), влекущие недействительность всех подписей, содержащихся в таком подписном листе.

Перечень оснований признания подписей избирателей недействительными является исчерпывающим.

1) Подписи лиц в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, считаются недействительными, если данные лица не обладают активным избирательным правом в данном округе (см. п. 5 комментария к ст. 42). Подписи лиц в поддержку федерального списка кандидатов считаются недействительными только в том случае, если данные лица не обладают активным избирательным правом в субъекте Российской Федерации, указанном в подписном листе. Данное положение содержит несколько самостоятельных оснований признания подписей недействительными.

Во-первых, таким основанием может быть отсутствие у лица гражданства Российской Федерации. Такое лицо не имеет паспорта гражданина Российской Федерации или заменяющего его документа, а, следовательно, не может внести в подписной лист соответствующие данные, что также подпадает под действие подп. 3 п. 10 комментируемой статьи.

Во-вторых, таким основанием является недостижение гражданином 18-летнего возраста на день голосования.

В-третьих, лицо может быть зарегистрировано, соответственно, за пределами избирательного округа (либо территории, приписанной к нему согласно п. 2 ст. 12 комментируемого

Федерального закона) или субъекта Российской Федерации, в котором осуществлялся сбор подписей в соответствии с данными, указываемыми в подписном листе. Последнее положение не ограничивает избирательные права граждан, но накладывает дополнительную ответственность на лицо, осуществляющее сбор подписей: в случае если данное лицо осуществляет сбор подписей среди жителей нескольких субъектов Российской Федерации, сведения о них должны вноситься в различные, соответствующим образом оформленные подписные листы (см. также п. 5 комментария к ст. 43). По данному основанию (в том числе в случае невозможности подтвердить факт проживания избирателя на территории, приписанной к одномандатному избирательному округу, образованному на территории данного субъекта Российской Федерации) подписи признаются недействительными по результатам сличения данных о месте сбора подписей со сведениями, содержащимися в графе «Адрес места жительства».

В-четвертых, таким основанием, хотя и весьма маловероятным, может быть также факт признания избирателя недееспособным по решению суда или содержания в местах лишения свободы по приговору суда.

2) Подписи избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности, признаются недействительными при наличии официальной справки органа внутренних дел Российской Федерации либо заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. условие наличия официальной справки или заключения эксперта относилось к группе оснований признания подписей избирателей недостоверными, в которую были включены также основания, указанные в подп. 1 п. 10 ст. 46 комментируемого Закона. Комментируемый Федеральный закон устранил эту неточность, разделив данные основания по двум подпунктам и включив указанное условие только в подп. 2 п. 10 ст. 46 комментируемого Закона.

Из текста подп. 2 п. 10 ст. 46 неясно, что следует в данном случае понимать под сведениями: только данные об избирателях или также дату внесения подписи. По смыслу подп. 3 п. 10 комментируемой статьи последнее понятие не входит в состав первого, а, следовательно, указание даты внесения подписи избирателя, не соответствующей действительности, далеко не всегда может считаться основанием признания соответствующей

подписи недействительной. Из всех возможных нарушений, связанных с проставлением в подписном листе даты внесения подписи, основаниями для признания последней недействительной являются только: отсутствие этой даты (подп. 3 п. 10 комментируемой статьи), неоговоренные исправления в ней, ее несобственноручное проставление (подп. 5 п. 10 комментируемой статьи), ее несоответствие срокам, предусмотренным для начала сбора подписей (подп. 8 п. 10 комментируемой статьи). Данный перечень представляется весьма неполным (см. подп. 8 п. 10 комментария к ст. 46).

3) Основанием признания подписи избирателя недействительной является отсутствие либо неполное указание необходимых сведений в какой-либо из граф подписного листа либо даты внесения подписи, в том числе: неуказание отчества, указание инициалов вместо имени и отчества и иные сокращения, препятствующие однозначному восприятию сведений об избирателе, неуказание дня и месяца рождения избирателя в возрасте 18 лет на день голосования и т.п.

4) Подпункт 4 п. 10 комментируемой статьи запрещает внесение данных об избирателях с использованием технических средств и карандашом (в целях недопущения в подписном листе неоговоренных исправлений). Как ни странно, в комментируемом положении речь идет только о данных об избирателях, но не о датах внесения ими подписей. Однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, проставление даты внесения подписи избирателя нерукописным способом (см. подп. 5 п. 10 комментария к ст. 46) или карандашом также должно считаться основанием признания соответствующей подписи недействительной.

Таким основанием должно являться и внесение карандашом самой подписи избирателя, а также данных о лице, осуществлявшем сбор подписей, заверительных подписей и дат заверения подписного листа.

5—6) Основанием признания подписи избирателя недействительной являются неоговоренные исправления в сведениях об избирателях и в датах внесения подписей в подписной лист (в соответствии с подп. «ж» п. 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. таким основанием могло быть только неоговоренное исправление в дате внесения подписи избирателя). В соответствии с подп. 5 и 6 п. 10 ст. 46 комментируемого Закона оговорки в датах внесения подписей могут быть сделаны только самими избирателями,

а в иных сведениях — избирателями и лицами, заверяющими подписные листы (т.е. лицом, осуществлявшим сбор подписей, и кандидатом или уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока). Оговорка соответствующих исправлений иными лицами также означает недействительность подписи избирателя (см. также п. 12 комментария к ст. 46). При этом комментируемый Федеральный закон прямо не указывает, что исправления в сведения об избирателях могут вноситься исключительно лицами, внесшими эти сведения (т.е. либо самим избирателем, либо лицом, осуществлявшим сбор подписей).

Основанием признания подписи избирателя недействительной является также проставление даты внесения подписи не собственноручно избирателем. Хотя подп. 5 п. 10 ст. 46 не содержит требования о наличии заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей, о проставлении даты внесения подписи не собственноручно избирателем, по смыслу комментируемого Федерального закона, в данном случае это является необходимым условием признания подписи избирателя недействительной.

7) Все подписи в подписном листе могут быть признаны недействительными только в случаях, предусмотренных подп. 7 и 11 п. 10 комментируемой статьи. В соответствии с подп. 7 комментируемой статьи такими случаями являются: незаверение подписного листа собственноручной подписью лица, осуществлявшего сбор подписей, и (или) кандидата, уполномоченного представителя политической партии, избирательного блока; недостоверность подписи хотя бы одного из заверяющих подписной лист лиц; наличие неоговоренных исправлений в сведениях об этих лицах, либо в дате заверения ими подписного листа; оговорка этих исправлений иными лицами помимо лиц, указавших соответствующие данные.

В комментируемом Федеральном законе перечень оснований признания подписей избирателей недействительными в связи с нарушением порядка заверения подписного листа существенно расширен по сравнению с подп. «з» п. 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. Однако недостатком подп. 7 комментируемой статьи по-прежнему является отсутствие среди таких оснований: указания перечисленными лицами сведений, не соответствующих действительности, не указания требуемых в соответствии с комментируемым Федеральным законом сведений, а также внесе-

ния этих сведений несобственноручно или нерукописным способом (за исключением случаев, предусмотренных пп. 6, 7 ст. 44 комментируемого Федерального закона) или карандашом.

8) Подпункт 8 п. 10 комментируемой статьи устанавливает общее основание признания недействительными подписей избирателей независимо от того, в поддержку чьей инициативы выдвижения проводился сбор подписей, и, как следствие, не соответствует п. 3 ст. 43 комментируемого Федерального закона, согласно которому сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, начинается со дня представления в окружную избирательную комиссию уведомления о выдвижении, а не со дня, следующего за этим днем.

Поскольку фактически смыслом комментируемой нормы является установление санкции за нарушение названного положения п. 3 ст. 43 комментируемого Федерального закона, в данном случае последнее должно иметь преимущество перед нормой, устанавливающей санкцию.

Еще одним недостатком комментируемого положения является отсутствие среди возможных оснований признания подписей избирателей недействительными проставления неверных дат внесения подписей (в том числе следующих за датой представления документов в соответствующую избирательную комиссию), а также нарушение хронологического порядка в датах внесения подписей, содержащихся в конкретном подписном листе, т.е. указание рядом с внесенной подписью даты, предшествующей дате внесения предыдущей подписи.

Даты, внесенные таким образом, можно рассматривать как содержащие информацию, не соответствующую действительности. Однако подобного основания признания подписей недействительными комментируемый Федеральный закон также не содержит, поскольку по смыслу комментируемой статьи дата внесения подписи не относится к сведениям, содержащимся в подписном листе (см. подп. 2 п. 10 комментария к ст. 46).

Не предусмотрены в качестве оснований признания подписи избирателя недействительной и другие нарушения порядка сбора подписей, связанные с указанием дат внесения подписей и заверения подписного листа, а именно: заверение подписного листа до даты внесения всех или части подписей избирателей, отсутствие хронологического порядка в датах заверения подписного листа.

9) Недействительными также должны признаваться подписи, собранные с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, либо с принуждением избирателей в процессе сбора представленных подписей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

Комментируемый Федеральный закон не указывает, каким образом могут быть установлены факты совершения названных правонарушений, однако, на практике, данные факты могут быть подтверждены: свидетельскими показаниями, актами, составленными сотрудниками компетентных органов, вступившими в силу решениями суда или иными доказательствами (видеозаписями и т.п.).

Ряд нарушений комментируемых норм в соответствии с подп. 4 и 12 п. 8 ст. 47 и подп. 1, 2, 4—6 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона также является основанием для отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (см. также п. 1 комментария к ст. 44).

10) Подпункт 10 п. 10 ст. 46 устанавливает новое основание признания подписей избирателей недействительными: внесение сведений об избирателях не самими избирателями, ставящими подписи, и не лицом, осуществлявшим сбор подписей, внесенных в этот подписной лист. Данные факты должны быть подтверждены письменным заключением эксперта, привлеченного к работе по проверке достоверности подписей.

Комментируемое положение означает, что сведения об избирателях не могут быть внесены не только другими избирателями (в том числе по просьбе самого избирателя), но и лицами, осуществляющими сбор подписей в поддержку этого же кандидата, федерального списка кандидатов (за исключением лица, заполняющего и заверяющего данный подписной лист), самим кандидатом и т.д.

11) Недействительными являются все подписи в подписном листе, изготовленном с нарушением требований, установленных приложениями 1, 2 и 3 к комментируемому Федеральному закону (данное основание также является новеллой комментируемого Федерального закона). При этом необходимо учитывать, что формы, установленные указанными приложениями, частично не соответствуют подп. 1 п. 7 ст. 38, п. 3 ст. 42,

п. 5 ст. 43 комментируемого Федерального закона (см. комментарий к соответствующим положениям и приложениям), а нарушение требований названных положений комментируемого Федерального закона при изготовлении подписного листа не является основанием признания содержащихся в таком подписном листе подписей избирателей недействительными.

Под нарушением требований к изготовлению подписного листа следует понимать отсутствие каких-либо из предусмотренных названными приложениями реквизитов или сведений о кандидате (кандидатах), наличие непредусмотренных названными приложениями реквизитов и (или) сведений, а также недостоверность в сведениях о кандидате. Несоответствующее названным приложениям расположение элементов подписного листа также может являться основанием признания содержащихся в таком листе подписей избирателей недействительными.

Отдельно следует отметить несоответствие подписного листа требованиям, указанным в примечаниях к названным приложениям. К этим требованиям относится обязательное указание в подписном листе сведений: об осуществлении кандидатом полномочий депутата на непостоянной основе, о наличии у кандидата неснятой и непогашенной судимости, о наличии у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства. Основанием признания недействительными содержащихся в подписном листе подписей избирателей может быть как отсутствие таких сведений в случае, если кандидат был обязан указать в подписном листе соответствующие сведения, так и указание недостоверных сведений.

Указание в подписном листе сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению является обязательным только в соответствии с Приложением 1 к комментируемому Федеральному закону, т.е. только для кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, и только в том случае если о членстве в нем он указал в заявлении о согласии баллотироваться. Для подписных листов в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, в поддержку кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, неуказание в подписном листе таких сведений не может считаться основанием признания содержащихся в таком листе подписей избирателей недействительными. В то же время независимо от способа выдвижения таким основанием является указание в подписном листе сведений о принадлежности кандидата

(кандидатов) к общественному объединению, не указанных в заявлении о согласии баллотироваться.

11. Пункт 11 комментируемой статьи дополнительно оговаривает, что недействительность конкретной подписи избирателя не может служить основанием признания недействительными всех содержащихся в подписном листе подписей, если данный подписной лист оформлен и заверен с соблюдением требований комментируемого Федерального закона. При обнаружении в подписном листе заполненной строки (заполненных строк), не соответствующей (не соответствующих) комментируемому Федеральному закону, не учитывается только подпись в данной строке (данных строках), за исключением случаев, предусмотренных подп. 7 и 11 п. 10 ст. 46 комментируемого Закона.

12. Оговоренные при заполнении подписного листа исправления и поправки не могут служить основанием для признания соответствующей подписи избирателя недействительной. Оговорка осуществляется рядом с исправлением или пометкой на свободной от записей части листа путем зачеркивания неверной записи, проставлением сверху или рядом новой записи, слов: «исправленному верить» и подписи лица, внесшего исправление.

Однако комментируемый Федеральный закон недостаточно четко определяет, кто именно вправе оговаривать исправления в сведениях об избирателе. В соответствии с подп. 6 п. 10 комментируемой статьи недействительными являются подписи избирателей с исправлениями в соответствующих этим подписям сведениях об избирателях, если эти исправления специально не отмечены избирателями или лицами, заверяющими подписные листы, без указания, что те или иные исправления заверяются подписью того же лица, которое допустило ошибку (избирателя, лица, удостоверяющего подписной лист).

В соответствии с п. 12 комментируемой статьи помимо оговоренных исправлений не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной и имеющиеся в сведениях о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений. Данное положение является новеллой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. и служит дополнительной гарантией реализации прав как избирателей, так и субъектов, реализующих пассивное избирательное право.

13. Ранее действовавшее федеральное избирательное законодательство не запрещало установление достоверности подписи избирателя методом опроса. Впервые данный запрет был установлен в п. 6 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.

Однако необходимо отметить, что по смыслу комментируемого Федерального закона этот запрет относится, в первую очередь, к действиям избирательных комиссий, т.е. фактически, к установлению не достоверности, а недостоверности подписи того или иного избирателя. В то же время, показания того или иного лица, образцы его подписи, содержащиеся в других документах, исходя из п. 17 комментируемой статьи, допускающего внесение изменений в протокол о проверке подписей избирателей до принятия решения о регистрации кандидата, списка кандидатов, могут служить в качестве аргумента для признания подписи того или иного избирателя достоверной.

14—15. Положения пп. 14 и 15 ст. 46 комментируемого Федерального закона применяются в отношении подписей избирателей, представленных отдельными субъектами избирательного процесса, и служат дополнительной гарантией прав последних. В соответствии с пп. 14 и 15 ст. 46 комментируемого Закона в случае, если первоначальной проверке подлежала часть представленных подписей избирателей, среди которых было выявлено 25 и более процентов (в соответствии с п. 14 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. — 15 и более процентов) недостоверных и недействительных подписей, то избирательной комиссией проводится дополнительная выборка подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения соответствующего кандидата, федерального списка кандидатов.

Количество подписей, отбираемых для дополнительной проверки, должно составлять 15% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей и не может быть увеличено по усмотрению соответствующей избирательной комиссии. Порядок проведения жеребьевки и проверки подписных листов аналогичен порядку, предусмотренному для первоначальной проверки подписных листов.

Если суммарное количество недостоверных и недействительных подписей, выявленных при первоначальной и дополнительной проверке, составит 25 и более процентов (в соответствии с п. 15 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. — 15% и более) от общего количества проверенных подписей, то регистрация кандидата, федерального списка кандидатов не производится (см. также подп. 5 п. 8. комментария к ст. 47).

Соответствующая избирательная комиссия вправе прекратить проведение дополнительной проверки при достижении указанного количества выявленных недостоверных и недействительных подписей.

Проведение дополнительной проверки подписных листов в соответствии с пп. 14 и 15 ст. 46 является не правом, а обязанностью соответствующей избирательной комиссии. Однако, по смыслу комментируемых положений, соответствующая избирательная комиссия вправе не проводить дополнительную проверку, если количество недостоверных и недействительных подписей, выявленных при первоначальной проверке, составит 25% и более от суммарного количества подписей, подлежащих первоначальной и дополнительной проверке.

16. Регистрация кандидата, федерального списка кандидатов не производится также в случае, если количество представленных недостоверных подписей избирателей окажется недостаточным для регистрации, т.е. окажется меньшим, чем предусмотрено п. 2 ст. 42, пп. 1, 2 ст. 43 комментируемого Федерального закона. Дополнительный сбор подписей в целях достижения количества достоверных подписей, необходимых для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, не допускается.

17. По окончании проверки подписных листов по каждому кандидату, федеральному списку кандидатов составляется итоговый протокол. В нем указывается количество заявленных, количество представленных и количество проверенных подписей избирателей, количество подписей, признанных недостоверными или недействительными. В последнем случае указываются также основания признания подписей недостоверными или недействительными.

Данный протокол подписывается руководителем рабочей группы — членом соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса и представляется избирательной комиссии для принятия решения. Копия протокола передается кандидату, уполномоченным представителям политической партии, избирательного блока не менее чем за двое суток до заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, федерального

списка кандидатов. В случае, если по результатам проверки подписных листов регистрация на основании собранных подписей избирателей не может состояться, указанные лица вправе одновременно с копией протокола получить в избирательной комиссии копии официальных документов, на основании которых подписи были признаны недостоверными или недействительными (данное положение является новеллой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.), и заверенную руководителем рабочей группы ведомость проверки подписных листов. В этой ведомости должны указываться основания (причины) признания недостоверными или недействительными подписей конкретных избирателей с указанием номера папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей.

Комментируемый Федеральный закон существенно увеличил срок, выделяемый кандидату, руководству политической партии, избирательного блока для ознакомления с названными документами и, в случае необходимости, подготовки пояснений и замечаний (в соответствии с п. 16 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. названные документы передавались не менее чем за 12 часов до заседания соответствующей избирательной комиссии). Важность данного обстоятельства обусловлена тем, что до принятия соответствующей избирательной комиссией решения о регистрации или об отказе в регистрации в протокол могут вноситься изменения, подготовить обоснованные предложения для которых за 12 часов было практически невозможно.

Названный протокол прилагается к указанному в пп. 1—4 ст. 47 комментируемого Федерального закона решению соответствующей избирательной комиссии о регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу, о регистрации федерального списка кандидатов либо к решению об отказе зарегистрировать кандидата или федеральный список кандидатов. Внесение изменений в протокол после принятия такого решения не допускается.

Статья 47. Регистрация федерального списка кандидатов, кандидата

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через десять дней после приема необходимых для регистра-

ции федерального списка кандидатов документов (а в отношении политической партии, избирательного блока, внесших для регистрации федерального списка кандидатов избирательный залог, — после поступления избирательного залога на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) обязана принять решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного списка.

2. Окружная избирательная комиссия не позднее чем через десять дней после приема необходимых для регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу документов (а в отношении кандидатов, внесших для регистрации избирательный залог, — после поступления избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации) обязана принять решение о регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного кандидата.

3. При регистрации кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, в решении окружной избирательной комиссии о регистрации отмечается факт выдвижения кандидата соответствующими политической партией, избирательным блоком.

4. В решении о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов указываются дата и время регистрации.

5. Не допускается регистрация одного и того же лица более чем в одном федеральном списке кандидатов, а также более чем по одному одномандатному избирательному округу. Кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу как кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не может быть одновременно зарегистрирован как кандидат от политической партии, избирательного блока. Кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу как кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, не может одновременно входить в зарегистрированный список кандидатов другой политической партии, другого избирательного блока.

6. Одно и то же лицо может быть одновременно зарегистрировано кандидатом по федеральному избирательному округу и по одному одномандатному избирательному округу, если кандидат по одномандатному избирательному округу и федеральный список кандидатов были выдвинуты одной и той же политической партией, одним и тем же избирательным блоком.

7. В случае нарушения правил регистрации кандидата, установленных пунктами 5 и 6 настоящей статьи, действительной считается регистрация кандидата, решение о которой принято раньше. Решение о регистрации, принятое позже, аннулируется соответствующей избирательной комиссией, если в течение суток после принятия более позднего решения о регистрации кандидат не подаст заявление об отказе от регистрации, состоявшейся раньше.

8. Приняв решение об отказе зарегистрировать кандидата, федеральный список кандидатов, соответствующая избирательная комиссия обязана в течение суток с момента его принятия выдать кандидату либо уполномоченным представителям политической партии, избирательного

блока, выдвинувших федеральный список кандидатов, копию решения избирательной комиссии с изложением оснований отказа. Основаниями отказа могут быть:

1) отсутствие у кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, пассивного избирательного права. Отсутствие пассивного избирательного права у отдельных кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, может служить основанием только для исключения этих кандидатов из заверенного федерального списка кандидатов;

2) для кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, для федеральных списков кандидатов — несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов, предусмотренных Федеральными законами «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

3) отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов;

4) грубое или неоднократное нарушение запрета на сбор подписей избирателей в местах, где в соответствии с федеральным законом эта деятельность запрещена, если представленные для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета. Грубым нарушением считается сбор не менее 20 процентов от представленных для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписей избирателей в местах, где сбор подписей запрещен;

5) недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, или выявление 25 и более процентов недостоверных и недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если после представления в избирательную комиссию подписей не был внесен избирательный залог;

6) недостоверность сведений, представляемых кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками в соответствии с подпунктом 1 пункта 7 статьи 38, подпунктом 1 пункта 4 и пунктом 12 статьи 41 настоящего Федерального закона. Недостоверность сведений, относящихся к отдельным кандидатам, включенным в федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, может служить основанием только для исключения этих кандидатов из заверенного федерального списка кандидатов;

7) несоздание кандидатом, политической партией, избирательным блоком избирательного фонда;

8) использование кандидатом, политической партией, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленной настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда;

9) превышение кандидатом, политической партией, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленной настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда;

10) превышение числа кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению политической партии, избирательного блока (за исключением кандидатов, выбывших по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии по основаниям, предусмотренным настоящим пунктом, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов;

11) установление судебным решением факта нарушения кандидатом, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в течение агитационного периода пункта 1 статьи 64 настоящего Федерального закона;

12) использование кандидатом (в том числе из федерального списка кандидатов), его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения;

13) наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата политической партией, избирательным блоком одновременно по одномандатному избирательному округу и в составе федерального списка кандидатов;

14) отказ от участия в выборах в составе избирательного блока всех политических партий, входящих в этот избирательный блок;

15) выбытие кандидатов, которое привело к тому, что в федеральном списке кандидатов осталось менее семи региональных групп кандидатов.

9. Факт сбора и представления кандидатом, политической партией, избирательным блоком в избирательную комиссию подписей избирателей для регистрации соответствующего кандидата, федерального списка кандидатов не является основанием для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации на основании собранных подписей избирателей.

10. В случае отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов повторное их выдвижение возможно при соблюдении порядка и сроков, установленных настоящим Федеральным законом.

11. В случае обнаружения признаков нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, влекущего за собой уголовную или административную ответственность, избирательная комиссия направляет в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

12. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации федерального списка кандидатов либо об отказе в его регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, а решение окружной избирательной комиссии о регист-

рации кандидата либо об отказе в его регистрации — в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, автономного округа. Жалоба должна быть рассмотрена в пятидневный срок.

13. Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации.

14. Соответствующие избирательные комиссии передают в средства массовой информации зарегистрированные федеральные списки кандидатов со сведениями о включенных в них кандидатах и сведения о кандидатах, зарегистрированных по одномандатным избирательным округам, в течение 48 часов после регистрации. Перечень подлежащих опубликованию сведений о доходах и об имуществе зарегистрированных кандидатов и кандидатов, включенных в зарегистрированные федеральные списки кандидатов, устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

15. Окружные и территориальные избирательные комиссии не позднее чем за 15 дней до дня голосования размещают на стендах в помещениях избирательных комиссий информацию о зарегистрированных кандидатах и федеральных списках кандидатов с указанием сведений, предусмотренных пунктами 3—5 статьи 74 настоящего Федерального закона. В том же порядке сообщается информация об отмене регистрации зарегистрированных кандидатов, федеральных списков кандидатов, изменениях в составах избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, о выбытии кандидатов из зарегистрированных федеральных списков кандидатов. Сведения о зарегистрированных кандидатах, в том числе включенных в зарегистрированные федеральные списки кандидатов, политических партиях, об избирательных блоках размещаются в той же последовательности, что и в избирательных бюллетенях.

16. Если за 35 дней до дня голосования по одномандатному избирательному округу не будет зарегистрирован ни один кандидат либо будет зарегистрирован только один кандидат, а равно если по федеральному избирательному округу будет зарегистрировано менее трех федеральных списков кандидатов, выборы по решению соответственно окружной избирательной комиссии, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации откладываются на срок не более двух месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

1—2. Регистрация кандидата, списка кандидатов — одна из наиболее значимых избирательных процедур. После регистрации кандидата, федерального списка кандидатов соответствующая избирательная комиссия не вправе отменить решение о регистрации, а может только обратиться с заявлением об этом в суд (см. п. 7 комментария к ст. 95). С моментом регистрации связаны следующие юридические последствия: получение кандидатом статуса зарегистрированного кандидата, право на-

значения наблюдателей в избирательные комиссии (см. п. 6 комментария к ст. 31), невозможность без согласия прокурора привлечения кандидата к уголовной ответственности, ареста кандидата или наложения на него административного взыскания в судебном порядке, право кандидата получить освобождение от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время до дня официального опубликования результатов выборов (см. комментарий к ст. 50), обязанность кандидата, замещающего должность государственной или муниципальной службы и некоторые иные должности (см. п. 2 комментария к ст. 49)¹, получить (в течение трех дней со дня регистрации) освобождение от выполнения должностных или служебных обязанностей и представить в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) и др.

В соответствии с п. 8 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» срок проверки представленных избирательных документов и порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов не должен превышать десять дней. По истечении этого срока согласно пп. 1 и 2 комментируемой статьи соответствующая избирательная комиссия обязана принять решение о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации кандидата или указанного списка.

В отношении кандидатов, политических партий, избирательных блоков, внесших для регистрации избирательный залог, данный срок исчисляется от даты поступления избирательного залога на специальный счет, соответственно, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

3. В соответствии с п. 20 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, в решении избирательной комиссии должен отмечаться факт его выдвижения соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком, а в случае одновременной регистрации кандидата в одномандатном

¹ За исключением кандидата, осуществляющего полномочия Президента Российской Федерации (см. п. 3 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

избирательном округе и в составе списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии в обязательном порядке отмечается факт регистрации кандидата в составе списка кандидатов. Таким образом, комментируемый Федеральный закон сузил перечень сведений, подлежащих указанию в решении избирательной комиссии. Однако это не освобождает окружную избирательную комиссию от обязанности выполнять требования вышеназванного Федерального закона.

4. В каждом решении о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов указываются дата и время регистрации. По смыслу комментируемого Федерального закона, эти же данные должны указываться и в решении об отказе зарегистрировать кандидата, федеральный список кандидатов. Именно в последнем случае указание времени регистрации имеет важное юридическое значение, поскольку в соответствии с п. 8 ст. 47 комментируемого Закона в течение суток с момента принятия такого решения избирательная комиссия обязана выдать кандидату либо уполномоченным представителям политической партии, избирательного блока, выдвинувшей (выдвинувшего) федеральный список кандидатов, копию решения избирательной комиссии с изложением оснований отказа.

5—7. Положения п. 5 и 7 ст. 47 комментируемого Закона применяются, если по каким-либо причинам санкции в форме признания недействительным более позднего уведомления о выдвижении кандидата (см. п. 2 комментария к ст. 38), отказа в заверении списка кандидатов (см. п. 8 комментария к ст. 41) не будут применены и кандидат все же будет зарегистрирован несколько раз, т.е. в нескольких избирательных округах и (или) от нескольких инициаторов выдвижения. При этом положение п. 7 комментируемой статьи представляется не вполне согласованным с положением п. 1 ст. 95 комментируемого Федерального закона. Если в соответствии с первым в случае нарушения требований пп. 5 и 6 комментируемой статьи решение о регистрации аннулируется соответствующей избирательной комиссией, то согласно второму решению окружной избирательной комиссии о регистрации кандидата, принятое в нарушение п. 5 ст. 47, аннулируется не окружной избирательной комиссией, а Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В п. 6 комментируемой статьи подтверждаются и развиваются положения, содержащиеся в п. 9 ст. 40 и п. 5 ст. 41 комментируемого Федерального закона (см. комментарий к соответствующим статьям).

8. Пункт 8 комментируемой статьи содержит закрытый перечень оснований отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (согласно подп. «ж» п. 6 комментируемой статьи и подп. «м» п. 2 ст. 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. для отказа в регистрации могли быть использованы и «иные основания, предусмотренные настоящим Федеральным законом»). Все перечисленные в п. 8 комментируемой статьи основания отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов в соответствии с подп. 1 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона являются также основаниями для отмены регистрации кандидата, списка кандидатов (но уже только в судебном порядке). Перечень оснований аннулирования и отмены решения о регистрации кандидата, списка кандидатов в новом законе также является закрытым, что, очевидно, должно послужить укреплению законности как в деятельности субъектов, обладающих пассивным избирательным правом и правом выдвигать кандидатов, так и в деятельности самих органов, обеспечивающих законность в ходе выборов.

Однако, несмотря на исчерпывающий характер перечня, содержащегося в п. 8 комментируемой статьи, фактически кандидату, политической партии, избирательному блоку может быть отказано в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов и по иным основаниям. Наиболее очевидным из таких оснований является несоблюдение сроков выдвижения, подачи документов для регистрации.

Злоупотребление правом проведения предвыборной агитации кандидата не предусмотрено в комментируемом Федеральном законе в качестве основания отказа в регистрации, отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Однако фактически данное нарушение избирательного законодательства может являться таким основанием в трех случаях: нарушения при проведении предвыборной агитации порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, избирательного блока (см. подп. 8—9 п. 8 комментария к ст. 47), злоупотребления при проведении предвыборной агитации свободой массовой информации (см. подп. 11 п. 8 комментария к ст. 47) и использования при проведении предвыборной агитации кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения (см. подп. 12 п. 8 комментария к ст. 47).

В соответствии с п. 8 комментируемой статьи перечисляемые в нем обстоятельства «могут быть» основаниями отказа в регистрации. Однако, по смыслу комментируемого Федерального закона, при наступлении большинства из этих обстоятельств соответствующая избирательная комиссия не просто вправе, но и обязана отказать в регистрации. По сути, усмотрение комиссии при принятии решения о регистрации возможно только в ситуации, предусмотренной подп. 6 п. 8 комментируемой статьи. В этом случае по смыслу комментируемого Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе применить или не применить названное положение в зависимости от существенности недостоверности сведений, содержащихся в заявлениях о согласии баллотироваться. Очевидно, что незначительная ошибка или опечатка, допущенная при составлении заявления кандидата о согласии баллотироваться, не должна вести к отказу в его регистрации или к исключению из федерального списка кандидатов.

В отношении ряда других оснований соответствующая избирательная комиссия вправе лишь определять, подпадают ли те или иные обстоятельства под действие соответствующих положений или нет: например, можно ли считать проведение повторного съезда политической партии, съезда (конференции) избирательного блока, на которых должно произойти выдвижение кандидатов, непосредственно после неправомочного (вследствие отсутствия кворума и т.п.) съезда (конференции), если Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не была заблаговременно оповещена о его (ее) проведении, но ее члены присутствовали на данном съезде (конференции); можно ли считать те или иные денежные средства использованными именно на финансирование избирательной кампании (и если можно, то в какой части) и т.д.

Пункт 8 комментируемой статьи указывает основания отказа в регистрации как кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, так и федерального списка кандидатов (а также основания исключения кандидатов из завершенного федерального списка кандидатов). При этом в большинстве случаев основания отказа в регистрации относятся и к кандидатам, и к федеральным спискам кандидатов (подп. 2—5, 7—9, 11), реже — только к конкретным кандидатам, в том числе выдвинутым в составе федерального списка кандидатов (подп. 1, 6, 12, 13), или к федеральным спискам кандидатов (подп. 10, 14, 15). Исключение кандидата из федерального списка кандидатов возможно по значительно меньшему числу

оснований, чем отказ в регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу. К таким основаниям относятся только подп. 1—3, 6, 11—13 п. 8 комментируемой статьи.

Факт регистрации кандидата от политической партии, избирательного блока одновременно по федеральному избирательному округу и по одномандатному избирательному округу не означает обязательности одновременного лишения статуса кандидата по обоим избирательным округам. Факт отказа в регистрации федерального списка кандидатов сам по себе не влечет отказ в регистрации включенного в данный список кандидата как выдвинутого по одномандатному избирательному округу. Нарушения, являющиеся основанием и для отказа в регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу, и для его исключения из федерального списка кандидатов, указаны в подп. 1, 6, 11—13 п. 8 комментируемой статьи. Однако это не означает, что соответствующие решения должны быть приняты одновременно. Решения о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов или об отказе в их регистрации принимаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и окружной избирательной комиссией независимо друг от друга.

Однако в соответствии с подп. «б» и «в» п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) окружной избирательной комиссии отменить обжалуемое решение полностью или в части и принять решение по существу либо обязать окружную избирательную комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу.

Нарушения, предусмотренные в подп. 2, 3 п. 8 комментируемой статьи, очевидно, в зависимости от конкретных обстоятельств могут являться основаниями для отказа в регистрации по одномандатному избирательному округу и для исключения из завершенного федерального списка кандидатов, либо только для отказа в регистрации, только для исключения из указанного списка. Отказ в регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу в соответствии с подп. 4, 5, 7—9 п. 8 комментируемой статьи не является основанием для исключения его из состава федерального списка кандидатов.

Решение соответствующей избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов должно быть не только мотивировано, но и подкреплено соответствующими документами, справками компетентных органов, вещественными доказательствами, судебным решением. В частности, решение об отказе в регистрации в соответствии с подп. 11 п. 8 комментируемой статьи принимается только на основании решения суда.

1) Отсутствие у кандидата пассивного избирательного права, в принципе, не является препятствием для его выдвижения по одномандатному избирательному округу (см. п. 1 комментария к ст. 38) или в составе списка кандидатов, для заверения федерального списка кандидатов (см. п. 8 комментария к ст. 41). Воспользоваться правом прекращения избирательных действий кандидата, не обладающего пассивным избирательным правом, соответствующая избирательная комиссия может только на стадии регистрации.

2) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в подп. «б» п. 23 ст. 38 предусматривает возможность отказа в регистрации в случае нарушения порядка выдвижения, понимаемого в смысле положений Федерального закона «О политических партиях» и п. 2 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому выдвижение кандидатов, списков кандидатов общественными объединениями осуществляется на съездах, конференциях общественных объединений. Таким образом, данное положение не распространяется, во-первых, на кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, и, во-вторых, на порядок представления избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и в окружные избирательные комиссии.

3) В подп. 3 п. 8 ст. 47 говорится о документах, представленных для регистрации и необходимых для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Однако в соответствии с комментируемым Федеральным законом под этими документами должны пониматься только документы, перечисленные в ст. 45 комментируемого Федерального закона (протокол об итогах сбора подписей, первый финансовый отчет и т.д.). Это означает, что непредставление кандидатом, политической партией, избирательным блоком сведений о доходах и имуществе кандидатов в данном случае не должно считаться

основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Однако согласно п. 1 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидатов, списков кандидатов осуществляется при наличии заявлений о согласии баллотироваться по данному избирательному округу и сведений об их доходах и имуществе. Это означает, что названные сведения также являются документами, представляемыми для регистрации и необходимыми для регистрации кандидата, списка кандидатов. В соответствии с подп. «в» п. 23 ст. 38 названного Федерального закона их отсутствие среди документов, представленных в соответствующую избирательную комиссию, является основанием отказа в регистрации, а, следовательно, это правило распространяется и на выборы депутатов Государственной Думы.

4) В подп. «а» п. 6 ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. формулировалось такое основание отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, как «существенное нарушение» порядка сбора подписей. Факт существенности определялся соответствующими избирательными комиссиями, что на практике приводило к злоупотреблениям с их стороны. В качестве отдельного основания отказа в регистрации в подп. «г» п. 2 ст. 91 названного Федерального закона указывалось также грубое или неоднократное нарушение запрета на участие органов управления организаций всех форм собственности в сборе подписей, запрета на принуждение избирателей в процессе сбора подписей и на вознаграждение избирателей в любой форме за внесение подписи, запрета на сбор подписей в процессе и в местах выдачи заработной платы.

Комментируемый Федеральный закон объединил эти основания в одно, видоизменив при этом соответствующие формулировки. Согласно подп. 4 п. 8 комментируемой статьи нарушение порядка сбора подписей может быть основанием отказа в регистрации только при одновременном соблюдении трех условий. Во-первых, учитываются только грубые или неоднократные нарушения. Во-вторых, объектом нарушения должен являться именно запрет на сбор подписей избирателей в местах, где в соответствии с федеральным законом эта деятельность запрещена. В-третьих, данное нарушение может иметь значение для решения о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов только в том случае, если представленные

в соответствующую избирательную комиссию подписи избирателей были собраны с нарушением этого запрета. В подп. 4 п. 8 комментируемой статьи конкретизировано и понятие «грубое нарушение». Им считается сбор не менее 20% от представленных для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписей избирателей в местах, где сбор подписей запрещен. Факт (факты) нарушения этого запрета должны быть подтверждены документально или вещественно.

Участие в сборе подписей органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, а равно членов избирательных комиссий с правом решающего голоса по смыслу п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона не влечет отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, за исключением случаев использования кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения, подпадающих под действие подп. 12 п. 8 комментируемой статьи. Об участии в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления в качестве основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов см. п. 1 комментария к ст. 44.

Определенные вопросы вызывают основания и порядок применения положения об отказе в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в случае неоднократного нарушения запрета на сбор подписей, указанного в подп. 4 п. 8 комментируемой статьи. Из буквального прочтения данного положения следует, что основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов может являться установление фактов сбора подписей у любых двух или более избирателей в местах, где эта деятельность запрещена, в случае представления этих подписей для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

Такое толкование представляется некорректным, поскольку, во-первых, рассматриваемое нарушение совершенно не соответствует тяжести санкции за его совершение, и может лишь стать поводом для злоупотреблений со стороны участников избирательного процесса, заинтересованных в участии в выборах тех или иных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Во-вторых, фактически в этом случае участие в выборах названных субъектов будет поставлено в жесткую зависимость от отдельных действий лиц, осуществляющих сбор подписей. Наконец, в-третьих, утрачивает смысл включение в подп. 4 п. 8 комментируемой статьи такого состава, как грубое нарушение запрета на сбор подписей в местах,

где эта деятельность запрещена, что, очевидно, в указанном понимании обязательно предполагает неоднократность данного нарушения.

В связи с этим, по-видимому, указанное положение подп. 4 п. 8 комментируемой статьи следует понимать более ограниченно. Поскольку жалобы (заявления) на перечисленные в подп. 4 п. 8 комментируемой статьи нарушения избирательного законодательства могут рассматриваться только судьями (ст. 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) и избирательными комиссиями (п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), факт неоднократности этих нарушений должен устанавливаться исходя из наличия соответствующих решений суда и (или) избирательной комиссии.

При этом необходимо учитывать, что согласно п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» если обращение (жалоба, заявление) указывает на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, эти субъекты или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения. Следовательно, нарушение, предусмотренное подп. 4 п. 8 комментируемой статьи, должно считаться основанием отказа в регистрации в случае, если кандидат, политическая партия, избирательный блок вопреки решениям суда и (или) избирательной комиссии представят подписи, сбор которых был предметом рассмотрения в суде и (или) в избирательной комиссии, для регистрации, соответственно, кандидата, федерального списка кандидатов.

Иными словами, положение подп. 4 п. 8 комментируемой статьи возможно трактовать следующим образом: неоднократное нарушение запрета на сбор подписей избирателей в местах, где в соответствии с федеральным законом эта деятельность запрещена, если представленные для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета, факт которого был установлен решением суда или избирательной комиссии.

Необходимо отметить, что в то время как нарушения порядка внесения избирательного залога прямо не предусматриваются в качестве основания для отказа в регистрации (фактически, внесенный с нарушениями залог следует считать

невнесенным), нарушения, связанные со сбором подписей, являются таким основанием. В связи с этим возникает вопрос: являются ли нарушения порядка сбора подписей, указанные в подп. 4 п. 8 комментируемой статьи, основанием для отказа в регистрации в принципе или только для отказа в регистрации на основе собранных подписей (что не исключает возможности регистрации на основе внесения избирательного залога или по иным основаниям). Ни в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ни в комментируемом Федеральном законе не конкретизировано, допускается ли регистрация в случае нарушения порядка сбора подписей, или же такая возможность предоставляется лишь субъектам избирательного права, добросовестно выполнившим требования законодательства по осуществлению всех действий в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

С одной стороны, представление собранных подписей и внесение избирательного залога являются альтернативными основаниями регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Однако, с другой стороны, возможность регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на основании избирательного залога в случае невозможности зарегистрировать кандидата на основании представленных подписей избирателей прямо предусмотрена лишь в подп. 5 п. 8 комментируемой статьи. Условия, составляющие основание для отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, указанные в названном положении, относятся исключительно к содержанию подписных листов, но не касаются порядка сбора подписей избирателей, существенное нарушение которого согласно подп. 4 п. 8 ст. 47 можно рассматривать как безусловное (не зависящее от факта внесения избирательного залога) основание отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

Данная позиция подкрепляется формулировкой нормы подп. 12 п. 8 комментируемой статьи, согласно которой использование кандидатом (в том числе из федерального списка кандидатов), его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения является основанием отказа в регистрации независимо от того, осуществлялось оно в ходе сбора подписей избирателей или нет (см. также комментарий к ст. 49).

В то же время в подп. 4 п. 8 комментируемой статьи содержится существенная оговорка, отсутствовавшая в подп. «а» п. 6 комментируемой статьи Федерального закона «О выборах де-

путатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (а именно: «если представленные для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов подписи были собраны с нарушением» запрета на сбор подписей избирателей в местах, где эта деятельность запрещена), позволяющая трактовать данное основание отказа в регистрации по аналогии с положением подп. 5 п. 8 комментируемой статьи, т.е. как действующее в случае невнесения кандидатом, политической партией, избирательным блоком «страховочного» избирательного залога. Из данной оговорки следует, что квалифицирующим признаком правонарушения, влекущего отказ в регистрации, в данном случае является не сам факт сбора подписей избирателей в местах, где эта деятельность запрещена (данная деятельность сама по себе является только административным правонарушением, предусмотренным в ст. 5.47 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а факт представления собранных в этих местах подписей в соответствующую избирательную комиссию.

Данное обстоятельство позволяет заключить, что норма подп. 4 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона является не видоизмененным положением подп. «а» п. 6 ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. (в котором справедливо не предусматривалась возможность регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на основании «страховочного» избирательного залога), а принципиально новым основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, на которое может быть распространена оговорка подп. 5 п. 8 комментируемой статьи об избирательном залоге.

5) Подпункт 5 п. 8 комментируемой статьи содержит два самостоятельных основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Ими являются, во-первых, представление в избирательную комиссию достоверных подписей в количестве, меньшем предусмотренного в п. 2 ст. 42, п. 1, 2 ст. 43 комментируемого Федерального закона, и, во-вторых, выявление 25% и более недостоверных и недействительных подписей избирателей среди подписей, отобранных для проверки.

В подп. 5 п. 8 комментируемой статьи устанавливается исключение, при котором названные обстоятельства не будут являться основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Таким случаем является внесение

избирательного залога после представления в избирательную комиссию подписей избирателей (данное положение должно рассматриваться во взаимосвязи с п. 4 ст. 45 комментируемого Федерального закона). При этом в случае если в ходе проверки избирательных документов были выявлены факты подделки подписей избирателей (см. п. 9 комментария к ст. 46), регистрация кандидата, федерального списка кандидатов на основании избирательного залога, разумеется, не освобождает виновных лиц от уголовной (согласно ч. 2 ст. 142 Уголовного кодекса Российской Федерации) или административной (согласно ст. 5.46 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) ответственности.

Комментируемое положение расходится с подп. «д» п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не устанавливающим в качестве дополнительного условия отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов последовательность представления подписей избирателей и внесения избирательного залога (такое условие отсутствовало и в подп. «в» п. 6 ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г.).

Таким образом, по сравнению с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», комментируемый Федеральный закон фактически установил дополнительное основание отказа в регистрации: недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, или выявление 25% и более недостоверных и недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если избирательный залог был внесен до представления собранных подписей в избирательную комиссию. Это может рассматриваться как несоответствие п. 24 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Рассматриваемое положение не вполне соответствует и положению п. 9 ст. 47 комментируемого Закона, согласно которому факт сбора и представления кандидатом, политической партией, избирательным блоком в избирательную комиссию подписей избирателей для регистрации соответствующего кандидата, федерального списка кандидатов не является осно-

ванием для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации на основании собранных подписей избирателей независимо от очередности представления подписей избирателей и внесения избирательного залога.

Подпункт «д» п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» помимо факта внесения избирательного залога предусматривает еще одно исключение (не учтенное в комментируемом Федеральном законе), при котором указанные обстоятельства не считаются основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов: представление решения избирательного объединения, избирательного блока о выдвижении кандидатов, списка кандидатов при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов. Это положение вступает в силу после проведения ближайших выборов депутатов Государственной Думы.

Отсутствие названного положения в комментируемом Федеральном законе не имеет практического значения, поскольку ситуация, при которой кандидат, политическая партия, избирательный блок представляли бы собранные подписи избирателей в соответствующие избирательные комиссии, имея право на регистрацию на основании решения политической партии, избирательного блока, весьма маловероятна.

б) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. исключил правило, согласно которому основанием отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов могла являться недостоверность сведений о доходах и имуществе кандидатов, поскольку реализация данного правила на практике приводила к многочисленным злоупотреблениям. В соответствии с подп. 6 п. 8 комментируемой статьи и подп. «е» п. 23 ст. 38 названного Федерального закона таким основанием является недостоверность только биографических сведений о кандидате.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с п. 2 ст. 33 и подп. «е» п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для всех кандидатов

независимо от инициатора выдвижения основанием отказа в регистрации (исключения из заверенного списка кандидатов) является недостоверность сведений о принадлежности кандидата к общественному объединению, указываемых в заявлении о согласии баллотироваться (см. п. 8 комментария к ст. 38). Поэтому для кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвигаемых в порядке самовыдвижения, основанием отказа в регистрации может являться недостоверность сведений, представляемых не только в соответствии с подп. 1 п. 7 ст. 38 (как указано в подп. 6 п. 8 комментируемой статьи), но и в соответствии с п. 8 ст. 38 комментируемого Федерального закона.

Существенным недостатком как подп. 6 п. 8 комментируемой статьи, так и соответствующего положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является неясность относительно того, о недостоверности каких именно сведений идет речь в данном случае: представленных при выдвижении или с учетом данных об изменениях в сведениях о кандидатах (представленных в соответствии с пп. 1, 2 ст. 45 комментируемого Федерального закона — см. пп. 1—2 комментария к ст. 45).

7) В соответствии с подп. «д» п. 6 ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. основанием отказа в регистрации считалось существенное нарушение порядка создания избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Подпункт 7 п. 8 комментируемой статьи в соответствии с подп. «ж» п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. признает таковым лишь несоздание избирательного фонда.

8—9) В подп. «д» п. 6 ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. в качестве основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов указывалось существенное нарушение порядка расходования средств соответствующего избирательного фонда (при этом в подп. «д»—«з» п. 2 ст. 91 названного Федерального закона устанавливались отдельные, частные основания отказа в регистрации). В комментируемом Федеральном законе в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации» 2002 г. это основание конкретизировано и разделено на два самостоятельных основания, содержащихся в подп. 8 и 9 п. 8 комментируемой статьи.

Первым таким основанием является использование кандидатом, политической партией, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5% (в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. — 0,5%) от предельной суммы всех расходов из средств соответствующего избирательного фонда¹. При этом необходимо отметить, что избирательным правонарушением по смыслу подп. 8 п. 8 комментируемой статьи может считаться незаконное использование только денежных средств, но не материальных средств в целом.

Вторым основанием отказа в регистрации является превышение названными субъектами при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5% (в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. — на 0,5%) предельной суммы всех расходов из средств соответствующего избирательного фонда.

Основания, указанные в подп. 8 и 9 п. 8 комментируемой статьи, не идентичны основаниям отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, предусмотренным подп. 4—5 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона. В соответствии с названными положениями деяния, аналогичные указанным в подп. 8 и 9 п. 8 комментируемой статьи, для квалификации их в качестве оснований отмены регистрации должны осуществляться не просто при финансировании своей избирательной кампании, но в целях получения определенного результата на выборах. Это является существенным обстоятельством, поскольку факт наличия такой цели нуждается в дополнительных доказательствах. В то же время п. 8 комментируемой статьи оказывается более лояльным к субъектам избирательного процесса, чем п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона, поскольку установление фактов подкупа избирателей не указано в качестве основания отказа в регистрации, хотя такой подкуп, очевидно, возможен на любом этапе избирательной кампании.

¹ 300 тыс. руб. для кандидата по одномандатному избирательному округу или 12,5 млн руб. для политической партии, избирательного блока.

Положение подп. 8 п. 8 комментируемой статьи особенно актуально в связи с тем, что в соответствии с п. 4 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, общественных объединений, входящих в состав избирательных блоков, уполномоченных представителей избирательных блоков, а также оплата рекламы с использованием фамилий или изображений указанных лиц, оплата рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в период избирательной кампании осуществляется за счет средств соответствующего избирательного фонда (см. также п. 7 комментария к ст. 64).

В то же время недостаточно ясен вопрос о том, может ли в принципе такая реклама использоваться в целях избирательной кампании. С одной стороны, в соответствии с названным Федеральным законом это реклама не связанной с выборами деятельности. С другой стороны, требование закона о ее оплате за счет средств избирательного фонда является признанием возможности ее использования в этих целях.

Субъектами правонарушения, указанного в подп. 8 и 9 п. 8 комментируемой статьи, по смыслу п. 2 ст. 48 комментируемого Федерального закона могут быть не только непосредственно кандидаты, политические партии, избирательные блоки, но и соответственно уполномоченные представители по финансовым вопросам и доверенные лица кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, и уполномоченные представители и доверенные лица политической партии, избирательного блока.

За аналогичные действия иных физических и юридических лиц кандидат, политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов, не могут нести ответственность. Это подтверждает п. 6 ст. 69 комментируемого Федерального закона, запрещающий выполнение оплачиваемых работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах, без письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам политической партии, избирательного блока.

Как представляется, применительно к рассматриваемой ситуации в качестве такого согласия можно рассматривать не только соответствующий документ установленной формы, представляемый в соответствующую избирательную комиссию, но и финансовые документы, договоры на оказание платных услуг, подписанные указанными лицами.

Отсутствие названного согласия, таким образом, исключает виновность кандидата, политической партии, избирательного блока. Причастность кандидата, уполномоченного представителя, доверенного лица кандидата, политической партии, избирательного блока к данному нарушению в такой ситуации можно доказать лишь в достаточно очевидных случаях (например, если перечисленные лица или их ближайшие родственники являются членами руководящего органа юридического лица, оказывавшего незаконную поддержку кандидату, политической партии, избирательному блоку, либо если такую поддержку оказывали лично родственники или подчиненные перечисленных выше лиц).

За совершение указанных правонарушений помимо отказа в регистрации предусмотрена уголовная и административная ответственность. Согласно ч. 2 ст. 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока, а также расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет. Крупным размером признаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств соответствующего избирательного

фонда, но при этом составляют не менее двух тысяч минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со ст. 5.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях использование денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, либо превышение предельных сумм расходования денежных средств из избирательного фонда, либо расходование денежных средств избирательного фонда на не предусмотренные законом цели при финансировании избирательной кампании, не содержащие признаков уголовно наказуемого деяния, влекут наложение административного штрафа на кандидата, зарегистрированного кандидата, на лицо, являвшееся кандидатом, зарегистрированным кандидатом, на лицо, избранное депутатом, в размере от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда; на избирательное объединение либо избирательные объединения, входящие (входившие) в избирательный блок, — от 300 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Согласно ст. 5.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях использование в ходе проведения избирательной кампании помимо средств избирательного фонда материальной поддержки, оказанной гражданами, юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, а также анонимной материальной поддержки — влечет наложение административного штрафа на кандидата, зарегистрированного кандидата, на лицо, избранное депутатом, в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предмета административного правонарушения; на избирательное объединение либо избирательные объединения, входящие (входившие) в избирательный блок, — от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предмета административного правонарушения.

Незаконное финансирование избирательной кампании также является уголовно и административно наказуемым деянием. В соответствии с ч. 1 ст. 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации оказание финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока помимо средств избирательного фонда путем изготовления и (или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда или оплаченных из избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам,

оплаты изготовления и (или) распространения таких агитационных материалов, передачи денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку для осуществления ими своей избирательной кампании, а также внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до одного года. Оказание такой поддержки, либо связанные с проведением выборов бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение юридическими лицами работ, оказание услуг, реализация товаров, либо внесение пожертвований в избирательный фонд через подставных лиц, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, согласно ст. 5.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 200 до 300 минимальных размеров оплаты труда с конфискацией предмета административного правонарушения.

С финансированием избирательной кампании тесно связан вопрос о сборе подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком (см. п. 1, 4 комментария к ст. 39), и об агитации за кандидатов, федеральный список кандидатов, выдвинутых одной и той же политической партией, избирательным блоком. С одной стороны, в соответствии с п. 9 ст. 57 комментируемого Федерального закона расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. При этом агитация, имеющая целью побудить или побуждающая голосовать за кандидата, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, политических партий, избирательных блоков, запрещается. Однако из данного положения не вполне ясно, следует ли рассматривать в качестве «других» кандидатов, политических партий, избирательных

блоков любых из перечисленных субъектов либо только не связанных наличием общего инициатора выдвижения федерального списка кандидатов и кандидатов по одномандатным округам.

Ведь очевидно, например, что политическая партия, избирательный блок вправе агитировать за кандидата в составе соответствующего федерального списка кандидатов. В случае же если этот кандидат одновременно выдвинут по одномандатному избирательному округу, то финансирование агитационной деятельности за такого кандидата, скорее всего, не может рассматриваться как нарушение порядка финансирования избирательных кампаний. Пункт 2 ст. 59 комментируемого Федерального закона прямо предусматривает возможность использования бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, предоставленной кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации кандидатами, выдвинутыми политической партией, избирательным блоком, за других зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этими же политической партией, избирательным блоком, а также проведение предвыборной агитации политической партией, избирательным блоком за выдвинутых ими зарегистрированных кандидатов. При этом названное положение сформулировано таким образом, что его можно понимать как относящееся к использованию как бесплатных и платных печатных площадей и эфирного времени, так и только бесплатных площадей и эфирного времени. С учетом же недостаточной определенности упомянутого положения п. 9 ст. 57 комментируемого Федерального закона, по-нашему мнению, в ходе внесения изменений и дополнений в комментируемый Федеральный закон следует более ясно сформулировать права политических партий, избирательных блоков проводить агитацию за кандидатов, выдвинутых ими по одномандатным избирательным округам, и наоборот.

10) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. исключил положение, содержащееся в п. 13 ст. 32 аналогичного закона 1997 г., о существенности выбытия кандидата (кандидатов) из первой тройки в составе списка кандидатов для принятия решения о регистрации последнего. Данное нововведение согласуется с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституци-

онности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»¹, согласно которому полномочие Центральной избирательной комиссии отказывать в регистрации федерального списка кандидатов либо отменять ее в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам), было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации.

В соответствии с названными актами в подп. 10 п. 8 комментируемой статьи в качестве основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов установлено превышение числа кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению политической партии, избирательного блока (за исключением кандидатов, выбывших по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, более чем на 25% от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов. В соответствии с п. 13 ст. 52 комментируемого Федерального закона под обстоятельствами, вынуждающими кандидата снять свою кандидатуру, понимаются признание кандидата судом недееспособным, ограниченно дееспособным, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников.

11) Злоупотребление свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации может являться основанием отказа в регистрации только в случае установления данного факта судом. По смыслу п. 8 комментируемой статьи, в зависимости от того, кто будет являться субъектом данного нарушения, последнее может быть основанием как для отказа в регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, и федерального списка кандидатов, так и для исключения кандидата из этого списка. При этом необходимо учитывать, что использование кандидатом, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока для совершения действий, перечисленных в подп. 11 п. 8 комментируемой статьи, средства массовой информации не является необходимым условием квалификации данных действий как основания отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 19. Ст. 2102.

Злоупотребление свободой массовой информации по смыслу комментируемого Федерального закона относится к злоупотреблениям правом на проведение предвыборной агитации. К нарушениям, могущим стать основанием отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, относятся призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганда войны. Такие призывы и пропаганда не должны содержаться в агитационных материалах, выступлениях на собраниях, митингах, в средствах массовой информации, а также в предвыборных программах зарегистрированных кандидатов и политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов. Очевидно, последнее положение (о предвыборных программах) заимствовано из п. 1 ст. 60 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. без учета новелл Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. и комментируемого Федерального закона, касающихся сроков проведения предвыборной агитации (к которой относятся публикация и обнародование предвыборных программ). По смыслу комментируемого Федерального закона, исходя из увеличения агитационного периода, данное положение должно применяться в отношении всех выдвинутых кандидатов независимо от факта их регистрации и в отношении всех политических партий, избирательных блоков независимо от факта регистрации выдвинутых ими списков кандидатов.

Кроме названных обстоятельств основанием отказа в регистрации может стать предвыборная агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности; предвыборная агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду; а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации (подробнее см. пп. 1—4 комментария к ст. 64).

За названные нарушения также предусмотрена уголовная ответственность в соответствии со ст. 180, ч. 3 ст. 212, ст. 280, 282, 354 Уголовного кодекса Российской Федерации.

12) Понятие использования преимуществ должностного или служебного положения конкретизируется в п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона. В качестве субъектов нару-

шения избирательного законодательства, предусмотренного в подп. 12 п. 8 комментируемой статьи, названы исключительно кандидаты (в том числе из федерального списка кандидатов) и их доверенные лица. Следовательно, обстоятельства, указанные в подп. 12 п. 8 комментируемой статьи, могут являться основанием только для отказа в регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, и для исключения кандидата из федерального списка кандидатов, но не для отказа в регистрации федерального списка кандидатов.

Формулировка подп. 12 п. 8 комментируемой статьи представляется не вполне обоснованной в части, перечисляющей субъекты рассматриваемого нарушения, с учетом того, что в соответствии с подп. 2 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона похожее основание предусмотрено для отмены регистрации и кандидата, и федерального списка кандидатов. При этом необходимым условием такой отмены признана неоднократность использования преимуществ должностного или служебного положения — соответственно кандидатом, руководителем политической партии, избирательного блока.

Таким образом, невозможность отказа в регистрации федерального списка кандидатов за нарушения, связанные с использованием преимуществ должностного или служебного положения, не исключает возможность последующей отмены регистрации федерального списка кандидатов, в том числе за нарушения, совершенные до принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения о регистрации соответствующего федерального списка кандидатов.

Недостаточно оправданным представляется и то, что согласно подп. «в» п. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. и подп. 3 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных органов, государственных и муниципальных учреждений или органов местного самоуправления, недопустимо только при проведении предвыборной агитации, но не для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов. Это положение тем более неожиданно, что в п. 5 ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. и в п. 2

ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. данный запрет формулировался применительно и к предвыборной агитации, и к сбору подписей.

Федеральным законом от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в подпункт “ж” пункта 5 статьи 40 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункт 8 пункта 4 статьи 49 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»¹ состав одного из нарушений, относящихся к использованию преимуществ должностного или служебного положения, был существенно изменен. Теперь согласно соответствующим положениям названных федеральных законов обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе может быть признано использованием преимуществ должностного или служебного положения исключительно в случае неоплаты их из соответствующего избирательного фонда. Ранее такое обнародование запрещалось в принципе, а допускалось лишь распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, оплаченное из соответствующего избирательного фонда.

В обновленной редакции нормы, содержащейся в подп. «ж» п. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, сформулирован особый состав нарушения избирательного законодательства, существенно отличающийся от иных правонарушений, связанных с использованием должностного и служебного положения. Данная особенность обусловлена наличием специфического квалифицирующего признака — нарушения порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, избирательного блока. Названное нарушение составляет самостоятельное основание отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в случае, если сумма средств, использованных в целях финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, избирательного блока, превысит 5% от предельной суммы всех расходов из средств

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 26. Ст. 2572.

соответствующего избирательного фонда (см. подп. 8—9 п. 8 комментария к ст. 47).

Однако, несмотря на изменения, внесенные Федеральным законом от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ, рассматриваемое нарушение не выведено из общего перечня (содержащегося в п. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона) наказуемых деяний, подпадающих под определение использования преимуществ должностного и служебного положения. Это означает, что обнародование отчетов о проделанной работе, распространение от имени кандидата поздравлений и иных материалов без оплаты из соответствующего избирательного фонда формально остается основанием отказа в регистрации независимо от размеров использованной финансовой или материальной поддержки.

Нововведение Федерального закона от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ оставляет нерешенным целый ряд вопросов.

Во-первых, формулировка подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона построена не вполне удачно и без сопоставления с изначальной редакцией данного положения не позволяет с полной уверенностью отнести указание на возможность оплаты из избирательного фонда к опубликованию (обнародованию) отчетов о проделанной работе (а не только к распространению от имени кандидата поздравлений и иных материалов)¹.

Во-вторых, рассматриваемое положение подразумевает возможность использование отчетов о проделанной работе в печатных материалах, не имеющих агитационного характера, либо в иных аудиовизуальных агитационных материалах (например, в видеофильме). Фактически это означает, что возможна ситуация, при которой из избирательного фонда необходимо оплачивать только распространение материалов, в которых содержится отчет кандидата о проделанной работе, но не их изготовление.

В-третьих, неясно, возможно ли квалифицировать обнародование отчетов о проделанной работе как использование преимуществ должностного и служебного положения и, следова-

¹ Определение «не оплаченных из избирательного фонда» может равно относиться как к обнародованию отчетов о проделанной работе и распространению поздравлений и иных материалов, так и к поздравлениям и иным материалам.

тельно, как основание отказа в регистрации, если указанное действие было совершено в период избирательной кампании, но до выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов и, соответственно, создания избирательного фонда, из которого такое обнародование могло бы быть оплачено. Ведь если о распространении поздравлений и иных материалов говорится применительно к гражданам, уже являющимся кандидатами, то часть формулировки подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, касающаяся обнародования отчетов о проделанной работе, такого уточнения не содержит. Это позволяет трактовать рассматриваемое положение как адресованное не только гражданам, выдвинутым (выдвинувшимся) в качестве кандидатов, но и «потенциальным» кандидатам, в том числе лицам, не планировавшим в момент обнародования отчетов о проделанной работе осуществить выдвижение. Сказанное в особенности актуально для кандидатов, выдвигаемых политической партией, избирательным блоком, поскольку эти лица приобретают статус кандидатов лишь с момента уведомления о своем выдвижении окружной избирательной комиссии. Сроки, в течение которых может быть осуществлено такое уведомление, существенно превышают сроки, предусмотренные для самовыдвижения кандидатов (см. п. 3 комментария к ст. 39, п. 12 комментария к ст. 45).

В-четвертых, комментируемый Федеральный закон не указывает, возможно ли (и, если возможно, то следует ли) оплачивать из соответствующего избирательного фонда обнародование отчетов о проделанной работе, осуществленное до выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов (коль скоро требования об обязательной предварительной оплате такого обнародования комментируемый Федеральный закон не содержит).

В-пятых, с учетом отсутствия требования о предварительной оплате из средств соответствующего избирательного фонда обнародования отчетов о проделанной работе, распространения от имени кандидата поздравлений и иных материалов реализация санкции в виде отказа в регистрации кандидата за нарушение, предусмотренное в подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, в ряде случаев оказывается невозможной. Ведь, например, при наличии договора о возмездном оказании соответствующих услуг и письменного согласия кандидата, уполномоченного представителя по финансовым вопросам срок оплаты такого договора на совершенно закон-

ных основаниях может растянуться до дня голосования (см. подп. 8—9 п. 8 комментария к ст. 47). Таким образом, факт неоплаты из средств соответствующего избирательного фонда обнаружения отчетов о проделанной работе, распространения от имени кандидата поздравлений и иных материалов в этом случае может быть установлен только в момент, когда невозможна даже отмена регистрации кандидата, не говоря об отказе в регистрации. Фактически, доказательством умышленной неоплаты названных услуг из средств соответствующего избирательного фонда может являться только договор об оказании таких услуг на безвозмездной основе или за счет средств помимо избирательного фонда.

Наконец, в-шестых, с учетом изменения (Федеральным законом от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ) безусловного запрета на совершение определенных действий на запрет их неоплаты из средств избирательного фонда представляется недостаточно обоснованным понимать обстоятельства, предусмотренные подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, как основание отказа в регистрации кандидата вне взаимосвязи с положением подп. 8 п. 8 комментируемой статьи. В противном случае положение подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона будет активно использоваться недобросовестными участниками избирательного процесса.

Поскольку все действия, указанные в подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, в новой редакции названного положения относятся к категории финансовых нарушений, при определении санкции за их совершение в обязательном порядке должен учитываться размер средств, которые должны были быть использованы из соответствующего избирательного фонда, но по каким-либо причинам использованы не были. Поэтому в ходе дальнейшего совершенствования избирательного законодательства следует добиваться внесения соответствующих изменений в положения подп. 8 и 12 п. 8 комментируемой статьи. При этом необходимо учесть особенность состава правонарушения, предусмотренного в подп. 8 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона, по отношению к составу правонарушения, предусмотренного в подп. 8 п. 8 комментируемой статьи. Представляется важным указать, что в случае если обнаружение отчетов о проделанной работе, распространение от имени кандидата поздравлений и иных материалов не были оплачены ни из средств соответствующего избирательного фонда, ни из других источников,

то рыночная стоимость оказания этих услуг должна рассматриваться как сумма средств, использованных для финансирования избирательной кампании помимо средств избирательного фонда. А именно, под финансированием избирательной кампании помимо соответствующего избирательного фонда в данном случае следует рассматривать не только расходование денежных средств кандидатами, их доверенными лицами, но и (учитывая, что запрещенным деянием является не только оплата названных услуг помимо средств избирательного фонда, но и отсутствие оплаты за оказание этих услуг) оказание финансовой и материальной поддержки в смысле положений ст. 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 5.18, 5.19, 5.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вне зависимости от наличия нарушений порядка финансирования избирательной кампании за совершение действий, указанных в подп. 12 п. 8 комментируемой статьи, предусмотрена административная ответственность. В соответствии со ст. 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, государственным или муниципальным служащим преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов влечет наложение административного штрафа в размере от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда.

Об использовании преимуществ должностного и служебного положения как основании отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов см. также п. 1 комментария к ст. 44 и п. 5 комментария к ст. 49.

13) В подп. 13 п. 8 комментируемой статьи под фактами регистрации в другом избирательном округе на данных выборах имеются в виду: регистрация в другом одномандатном округе; регистрация в федеральном округе кандидата, выдвинутого другим инициатором выдвижения по одномандатному округу; регистрация в одномандатном округе кандидата, выдвинутого другим инициатором выдвижения по федеральному округу (см. также п. 5—7 комментария к ст. 47).

14) Одним из оснований отказа в регистрации федерального списка кандидатов является отказ от участия в выборах в составе избирательного блока всех политических партий, входящих в этот избирательный блок. В этом случае согласно п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона Центральная

избирательная комиссия Российской Федерации также отменяет решения о регистрации избирательного блока и о заверении списка (списков) кандидатов, выдвинутого (выдвинутых) этим избирательным блоком.

Данное положение вполне справедливо, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 34 комментируемого Федерального закона в составе каждого избирательного блока должна находиться хотя бы одна политическая партия. При этом согласно п. 5 ст. 52 комментируемого Федерального закона если после заверения копии списка (списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах откажутся входящие в данный избирательный блок политические партии, иные общероссийские общественные объединения, за исключением одной политической партии, эта политическая партия вправе продолжать участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием его наименования и эмблемы, а также с сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов.

15) Положение подп. 15 п. 8 ст. 47 корреспондируется с п. 8 ст. 40 комментируемого Федерального закона. По смыслу подп. 15 п. 8 комментируемой статьи, политической партии, избирательному блоку не может быть отказано в регистрации выдвинутого ими федерального списка кандидатов, если в каждой из семи региональных групп останется хотя бы по одному кандидату (за исключением случаев, предусмотренных в подп. 10 п. 8 комментируемой статьи).

9. В соответствии с п. 11 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. комментируемый Федеральный закон установил, что факт представления подписей избирателей не является основанием для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации по собранным подписям избирателей¹. В последнем случае избирательный залог подлежит возврату в избирательный фонд.

По смыслу п. 9 комментируемой статьи кандидат, политическая партия, избирательный блок в случае представления

¹ В прежнем федеральном избирательном законодательстве допускалась только возможность регистрации на основании залога, несмотря на представление собранных подписей, без указания на допустимость регистрации на основе собранных подписей избирателей в случае внесения «страховочного» залога, что приводило к спорам, зачастую заканчивавшимся в суде.

ими в соответствующую комиссию собранных подписей избирателей и внесения избирательного залога вправе по своему усмотрению определить основание, по которому будет зарегистрирован, соответственно, кандидат или федеральный список кандидатов. При этом о форме, в которой может быть осуществлено такое определение, комментируемый Федеральный закон умалчивает.

Комментируемые положения расходятся с требованием подп. 5 п. 8 комментируемой статьи, поскольку не устанавливают в качестве ограничения возможности регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на том или ином основании очередность внесения избирательного залога или представления в соответствующую избирательную комиссию собранных подписей избирателей. Исходя из этого, а также с учетом частичного несоответствия подп. 5 п. 8 комментируемой статьи подп. «д» п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» можно предположить, что в случае невозможности зарегистрировать кандидата, федеральный список кандидатов на основании собранных подписей их регистрация на основании внесения избирательного залога возможна и в том случае, если избирательный залог был внесен до представления подписей в избирательную комиссию.

Положения п. 9 комментируемой статьи распространяются только на правоотношения, относящиеся к периоду между представлением документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию и до принятия последней решения о регистрации (об отказе в регистрации), соответственно, кандидата, федерального списка кандидатов. Кандидат, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, не могут быть зарегистрированы на основании избирательного залога или собранных подписей избирателей, внесенного (представленных) после принятия решения об отказе в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. В этом случае допускается только повторное выдвижение в соответствии с п. 10 комментируемой статьи.

10. В соответствии с п. 26 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. комментируемый Федеральный закон допускает повторное выдвижение кандидата, федерального списка кандидатов в случае отказа в их регистрации. Право повторного выдвижения в случае

отказа от участия в выборах предусмотрено в пп. 3, 6 ст. 52 комментируемого Федерального закона. Повторное выдвижение в случае отмены, аннулирования регистрации не предусматривается (с учетом сроков выдвижения это практически невозможно).

Условием повторного выдвижения является соблюдение порядка и сроков, установленных в ст. 38—41 комментируемого Федерального закона. При выдвижении кандидатов избирательным блоком повторное образование последнего не требуется. Кандидат вправе выдвигаться по другому или по тому же одномандатному избирательному округу, в регистрации в котором ему ранее было отказано. Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать тех же или иных кандидатов по тем же или иным одномандатным избирательным округам, в регистрации в которых ранее было отказано, и федеральные списки, включающие тех же или иных кандидатов.

Тем не менее практическая реализация комментируемого положения довольно проблематична. Поскольку, во-первых, регистрация начинается за 75 дней до дня голосования, во-вторых, решение о назначении выборов должно быть опубликовано за 110—90 дней до дня голосования и, в-третьих, выдвижение может происходить в течение 30 дней после публикации решения о назначении выборов, в случае назначения выборов за 110 дней до дня голосования выдвижение должно быть произведено не позднее чем за 80 дней до дня голосования, т.е. за пять дней до начала регистрации.

Учитывая же, что избирательная комиссия обязана принять решение о регистрации в течение 10 дней после представления соответствующих документов, даже в случае опубликования решения о назначении выборов за 90 дней до дня голосования и подачи документов для регистрации за 75 дней до дня голосования, для повторного выдвижения может остаться менее 5 дней, что фактически исключает возможность выдвижения политической партией, избирательным блоком кандидатов по одномандатным избирательным округам (кроме случаев, предусмотренных п. 9 ст. 39 комментируемого Федерального закона).

Повторное выдвижение по определению предполагает совершение с начала всех избирательных действий, предусмотренных гл. VI комментируемого Федерального закона. Однако в соответствии с п. 5 ст. 68 комментируемого Федерального закона повторное внесение избирательного залога допускается в случае повторного представления документов, необходимых

для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Комментируемый Федеральный закон не уточняет, какие именно документы следует представить в этом случае, однако, в отличие от положений п. 10 ст. 47, пп. 3, 6 ст. 52 комментируемого Федерального закона, в п. 5 ст. 68 последнего не устанавливается требование соблюдения ни порядка, ни сроков выдвижения.

11. В соответствии с п. 11 комментируемой статьи в случае обнаружения признаков нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, влекущего за собой уголовную (см. п. 2 комментария к ст. 42, пп. 1, 2 комментария к ст. 43, п. 9 комментария к ст. 46, п. 8 комментария к ст. 47) или административную (см. пп. 1, 2 комментария к ст. 44, пп. 1—2 комментария к ст. 45, п. 9 комментария к ст. 46) ответственность, избирательная комиссия обязана направить в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

12. Решение об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов принимает соответствующая избирательная комиссия, однако, факт принятия такого решения не означает невозможности его обжалования в суд. Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий и их должностных лиц, кроме того, согласно п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» могут быть обжалованы в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. При этом предварительное обращение в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд. Обращение в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является препятствием для обращения с этой же жалобой в суд в любое время, в том числе в случае, если рассмотрение данной жалобы уже начато.

Жалоба на решение комиссии об отказе в регистрации кандидата может быть подана в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения. Указанный срок восстановлению не подлежит. Решения по жалобам принимаются в пятидневный срок. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок (см. также комментарий к ст. 94).

13. В соответствии с п. 13 комментируемой статьи зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации. Удостоверения выдаются кандидатам, выдвинутым как по одномандатным избирательным округам, так и в составе федерального списка кандидатов. Форма удостоверения устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

14—15. Пункты 14 и 15 комментируемой статьи устанавливают порядок, формы и сроки информирования соответствующими избирательными комиссиями избирателей о зарегистрированных кандидатах и о федеральных списках кандидатов. Санкций за несоблюдение избирательными комиссиями, их должностными лицами данных положений избирательное и административное законодательство не содержит.

16. Положения п. 16 комментируемой статьи призваны обеспечить альтернативность выборов. В соответствующей норме Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 г. устанавливался срок не в 35, а в 45 дней до дня голосования и указывалась необходимость наличия не трех, а двух зарегистрированных федеральных списков кандидатов. В соответствии со ст. 99 комментируемого Федерального закона после проведения ближайших выборов депутатов Государственной Думы число требующихся для проведения выборов федеральных списков кандидатов будет вновь сокращено до двух.

Глава VII

Статус кандидатов

Статья 48. Равенство кандидатов

1. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами.

2. От имени кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам и доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе федерального списка кандидатов — уполномоченные представители и доверенные лица политической партии, избирательного блока, выдвинувших этот список.

1. В статье определяются важнейшие условия реализации пассивного избирательного права. Право быть избранным в органы государственной власти (пассивное избирательное право) — одно из основных прав граждан и важнейший элемент их правового статуса в демократическом обществе. Принцип равного избирательного права предполагает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов. Пассивное избирательное право носит индивидуальный характер.

В комментируемой статье провозглашается равенство прав и обязанностей всех кандидатов без указания различий между статусом кандидатов, включенных в общефедеральный список кандидатов, и кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам. В ней лишь имеется ссылка на исключительные случаи, установленные комментируемым Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами. Вполне очевидно, что полного равенства в статусе двух указанных категорий кандидатов быть не может. Так, например, для кандидатов, включенных в федеральный избирательный список и не получивших депутатского мандата на ос-

новых выборах, практически на протяжении всего созыва Государственной Думы сохраняется возможность получить его в случае досрочного выбытия кого-либо из кандидатов. В то же время такой возможности не существует для кандидатов, баллотировавшихся по одномандатным округам, которые не были избраны в день голосования. Принцип равного статуса кандидатов не исключает особенностей статуса отдельных категорий кандидатов, что само по себе не означает преимуществ для тех или иных конкретных лиц, а связано исключительно с особенностями избирательной системы, применяемой при проведении выборов в Государственную Думу. Так, в комментируемом Федеральном законе закрепляются особенности участия в избирательной кампании кандидатов, входящих в федеральный список кандидатов и кандидатов, баллотирующихся по одномандатным округам. Особенности предусмотрены для кандидатов, входящих в региональную группу кандидатов и, кроме того, кандидаты, выдвинутые политической партией, избирательным блоком по одномандатным округам могут одновременно состоять и в федеральном списке кандидатов. Это естественным образом сказывается на их статусе и прежде всего на особенностях осуществления ими права на участие в предвыборной агитации, на финансировании проводимых ими избирательных кампаний.

Вместе с тем нельзя не отметить, что объем фактических возможностей по ведению предвыборной агитации, финансированию предвыборных мероприятий у кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками выше, чем у кандидатов, выдвинутых путем самовыдвижения, поскольку «партийные кандидаты» при ведении своей избирательной кампании пользуются преимуществами параллельного ведения избирательной кампании политической партией, избирательным блоком. Так, например, согласно п. 6 ст. 45 комментируемого Федерального закона для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам не требуется представления в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесения избирательного залога, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этими политической партией, избирательным блоком, зарегистрирован на основании представленных подписей избирателей. Согласно п. 2 ст. 59 в виде исключения предусмотрено, что зарегистрированные кандидаты, выдвинутые политической партией, изби-

рательным блоком при проведении предвыборной агитации вправе использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этими же политической партией, избирательным блоком. Кроме того, политическим партиям, избирательным блокам также предоставлено право вести предвыборную агитацию за выдвинутых ими зарегистрированных кандидатов. Следует отметить, что кандидаты, выдвинутые политической партией, избирательным блоком, фактически могут пользоваться поддержкой двух членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, поскольку одного из членов комиссии направляет сам кандидат, а другого может направить выдвинувшие его политическая партия, избирательный блок. При этом кандидаты, выдвинутые путем самовыдвижения, могут направить только одного члена комиссии с правом совещательного голоса. Следовательно, говорить о полном юридическом равенстве кандидатов возможно только применительно к кандидатам, выдвинутым на одинаковых условиях. Именно с этим связана оговорка в законе о том, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных комментируемым Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Конкретное содержание провозглашенного принципа равенства кандидатов не раскрывается в данной статье, а конкретизируется в других статьях комментируемого Федерального закона, определяющих порядок осуществления тех или иных прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

2. В п. 2 комментируемой статьи закреплена правовая статус уполномоченных представителей по финансовым вопросам и доверенных лиц кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, а также полномочия уполномоченных представителей и доверенных лиц политической партии, избирательного блока, выдвинувших федеральный список, выступать от имени кандидата в составе федерального списка кандидатов. Данные лица являются самостоятельными субъектами избирательного права и наделены исключительным правом — выступать от имени кандидата. Это значит, что они могут выступать от имени кандидата на встречах с избирателями, представлять его

интересы в государственных органах, в органах местного самоуправления, участвовать от имени кандидата в судебных заседаниях, решать финансовые вопросы, возникающие в ходе избирательной кампании, вести деловую переписку, в том числе удостоверяя полномочия наблюдателей, направляемых в избирательные комиссии, осуществлять агитационную и иную деятельность, способствующую избранию кандидата.

Статья 49. Ограничения, связанные с должностным или со служебным положением

1. Кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимуществ своего должностного или служебного положения.

2. Зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации.

3. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, в период избирательной кампании не вправе использовать преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, федерального списка кандидатов.

4. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе следует понимать:

1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата (кандидатов);

2) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата

(кандидатов), в случае, если иным кандидатам не будет гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях;

3) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, для проведения предвыборной агитации;

4) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата (кандидатов). Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

5) сбор подписей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или муниципальные должности либо находящимися на государственной или муниципальной службе, в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок;

6) преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственному и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей или ведения предвыборной агитации;

7) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении массового мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органом, организацией, за исключением выступления на мероприятии, предусмотренном пунктом 5 статьи 62 настоящего Федерального закона;

8) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда.

5. Соблюдение перечисленных в пункте 4 настоящей статьи ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами своих полномочий и выполнению ими своих обязанностей перед избирателями.

6. Должностным лицам, журналистам и другим творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями), если указанные лица являются кандидатами либо уполномоченными представителями или доверенными лицами кандидатов, политических партий, избирательных блоков, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.

1. Для обеспечения основополагающего принципа избирательного права — равенства прав кандидатов в комментируемой статье устанавливается ряд ограничений для кандидатов, которые имеют преимущества по сравнению с другими кан-

дидатами в силу своего должностного или служебного положения. При проведении выборов различных уровней лица, наделенные определенными должностными или служебными полномочиями, обладают большими возможностями влияния на ход избирательной кампании. Так, например, лица, занимающие руководящие должности в государственных, муниципальных органах, при проведении выборов могут использовать служебные помещения, служебный транспорт, средства связи, поручать подчиненным сотрудникам в рабочее время заниматься деятельностью, способствующей их избранию. Указанные лица также в силу своего должностного или служебного положения могут иметь преимущественный доступ к средствам массовой информации, выступать по телевидению и радио, в печати с отчетами о проделанной работе, делиться планами на будущее и т.д. Тем самым может оказываться прямое или косвенное воздействие на мотивацию избирателей и, в конечном счете, на их волеизъявление в день голосования.

2. Согласно п. 2 комментируемой статьи на время участия в выборах должны освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей зарегистрированные кандидаты, не только замещающие государственные либо муниципальные должности, либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, но и лица, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления). Все указанные лица должны представить в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенную копию соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации. Распространение указанного ограничения на должностных лиц категории «А» является новеллой комментируемого Федерального закона.

Депутаты Государственной Думы не относятся к лицам, которые на период избирательной кампании должны уходить в отпуск. Вместе с тем они не вправе использовать преимущества своего должностного положения.

3. Норма о том, что зарегистрированные кандидаты, работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств мас-

совой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей, направлена на то, чтобы эти лица не могли использовать преимущественный доступ к средствам массовой информации с целью повышения своей узнаваемости у избирателей, ведения косвенной агитации в свою пользу во время избирательной кампании.

4. Нововведением Федерального закона является положение, содержащееся в п. 3 комментируемой статьи, о том, что в период избирательной кампании запрещено использовать преимущества своего должностного и служебного положения в целях выдвижения и избрания кандидата, федерального списка кандидатов лицам, хотя и не являющимся кандидатами, но обладающими определенными полномочиями. К ним законодатель относит лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, либо находящихся на государственной или муниципальной службе. На практике часто встречаются случаи, когда лица данной категории в силу своего служебного положения имеют возможность оказывать влияние на ход избирательной кампании, волеизъявление граждан. Они могут проводить активную агитационную деятельность среди избирателей, давать им конкретные установки, за каких кандидатов следует отдать свои голоса, привлекать своих подчиненных к работе в качестве агитаторов, прилагать усилия для того, чтобы как можно больше избирателей приняли участие во встречах с «нужным кандидатом» и как можно меньше со всеми остальными. На практике особенно четко эта линия поведения прослеживается при работе с работниками бюджетной сферы, сельского хозяйства и др.

5. В комментируемой статье исчерпывающим образом перечислены все формы злоупотребления должностным или служебным положением. За деятельность, связанную с использованием преимуществ должностного или служебного положения комментируемым Федеральным законом, предусмотрены следующие санкции к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам.

В соответствии с подп. 12 п. 8 ст. 47 Федерального закона использование кандидатом (в том числе из федерального списка кандидатов), его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения является основанием для отказа в регистрации кандидата.

Согласно подп. 2 п. 6 ст. 95 Федерального закона регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может быть

отменена в установленном порядке в случае *неоднократного* использования кандидатом, руководителем политической партии, избирательного блока преимуществ должностного или служебного положения.

Кроме того, в соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 96 комментируемого Федерального закона после определения результатов выборов суд может отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов, если кандидат, признанный избранным, руководитель политической партии, избирательного блока, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Из вышеприведенных норм Федерального закона следует, что только в случае отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидата требуется установить *неоднократность* использования кандидатом, руководителем политической партии, избирательного блока преимуществ должностного или служебного положения. Конкретное содержание категории «неоднократность использования преимуществ должностного или служебного положения» подлежит выяснению в ходе судебного разбирательства.

Отметим, что ранее действовавшим Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. был предусмотрен более жесткий порядок отмены регистрации кандидата, федерального списка кандидатов по рассматриваемому основанию. В соответствии с подп. «д» п. 3 ст. 91 данного Федерального закона регистрация кандидата, федерального списка кандидатов могла быть отменена, если кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, избирательного блока использовали преимущества должностного или служебного положения. При этом не требовалось устанавливать *неоднократность* соответствующих нарушений.

Использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, государственным или муниципальным служащим преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

6. Следует отметить чрезвычайную сложность выявления, фиксации и доказывания в избирательных комиссиях и в суде нарушений со стороны должностных лиц, связанных с использованием ими преимуществ своего должностного положения, поскольку отсутствует эффективный механизм осуществления контроля за этими нарушениями. При выявлении данных нарушений часто составляются акты, которые подписываются свидетелями данных правонарушений. Однако у должностных лиц нередко имеются возможности с использованием преимуществ своего положения представить документы (нередко составленные задним числом), опровергающие данные правонарушения. Несмотря на распространенность использования так называемого «административного ресурса», как показывает правоприменительная практика, должностные лица, как правило, не привлекаются к ответственности за злоупотребление должностным положением. Максимум, что предпринимается избирательными комиссиями при выявлении таких фактов, это вынесение предупреждения указанным лицам о недопустимости подобных действий.

Статья 50. Гарантии деятельности зарегистрированного кандидата

1. Работодатель, руководитель государственного органа или его соответствующего подразделения, командир воинской части, администрация учебного заведения, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, проходит военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата соответствующей избирательной комиссией до дня официального опубликования общих результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, службы, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока.

2. Кандидату, зарегистрированному по одномандатному избирательному округу, получившему по результатам голосования не менее 3 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по одномандатному избирательному округу, либо признанному избранным, зарегистрированному кандидату, снявшему свою кандидатуру до дня голосования по вынуждающим к тому обстоятельствам, возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов на городском, а также пригородном (не более тридцати поездок) и междугородном (не более четырех поездок) транспорте общего пользования в пределах территории соответствующего округа. Если такой кандидат проживает вне пределов одномандатного избирательного округа, в котором он зарегистрирован, ему дополнительно возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов за четыре поездки на железнодорожном, водном или автомобильном транспорте общего пользования либо за две поездки на авиационном

транспорте в избирательный округ и обратно. В городах, где имеется несколько избирательных округов, такому кандидату, зарегистрированному по одному из этих округов, возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов на городском транспорте. Возмещение транспортных расходов осуществляется соответствующей окружной избирательной комиссией за счет средств, выделенных из федерального бюджета на подготовку и проведение выборов.

3. Кандидату, включенному в общефедеральную часть зарегистрированного федерального списка кандидатов, получившего по результатам голосования не менее 2 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, либо отозванному политической партией, избирательным блоком по вынуждающим к тому обстоятельствам, а также кандидату, снявшему свою кандидатуру до дня голосования по вынуждающим к тому обстоятельствам, возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов за две поездки в пределах территории Российской Федерации на любом виде междугородного транспорта общего пользования. Зарегистрированному кандидату, включенному в региональную группу кандидатов такого федерального списка кандидатов, возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов на городском, а также пригородном (не более тридцати поездок) и междугородном (не более четырех поездок) транспорте общего пользования в пределах региона, в котором кандидат включен в региональную группу кандидатов. Если такой зарегистрированный кандидат проживает вне пределов региона, в котором он включен в региональную группу кандидатов, ему дополнительно возмещаются транспортные расходы в размере стоимости проездных билетов за четыре поездки на железнодорожном, водном или автомобильном транспорте общего пользования либо за две поездки на авиационном транспорте в регион и обратно. Возмещение транспортных расходов производится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации за счет средств, выделенных из федерального бюджета на подготовку и проведение выборов.

4. Зарегистрированным кандидатам, указанным в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, возмещаются транспортные расходы, произведенные со дня их регистрации до дня официального опубликования результатов выборов. Транспортные расходы за пользование такси и заказными рейсами не возмещаются. Транспортные расходы за пользование пригородным и междугородным транспортом возмещаются по предъявлении проездного билета на поездку (от пункта отправления до пункта прибытия), а за пользование городским транспортом — по предъявлении проездных билетов за соответствующий срок.

5. Возмещение транспортных расходов производится после официального опубликования общих результатов выборов и до сдачи в установленные настоящим Федеральным законом сроки в соответствующую избирательную комиссию итогового финансового отчета зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов. После сдачи в установленные настоящим Федеральным законом сроки в соответствующую

щую избирательную комиссию итогового финансового отчета зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов, возмещение транспортных расходов не производится.

6. Зарегистрированный кандидат в течение срока, указанного в пункте 1 настоящей статьи, по инициативе администрации (работодателя) не может быть уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, в том числе на работу в другую местность, а также направлен в командировку, призван на военную службу и военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу. Время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации.

7. Зарегистрированный кандидат в течение срока, указанного в пункте 1 настоящей статьи, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче такого согласия Генеральный прокурор Российской Федерации немедленно извещает об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

8. Зарегистрированный по одномандатному избирательному округу кандидат, уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока, зарегистрировавших федеральный список кандидатов, имеют право получить в соответствующей окружной избирательной комиссии список избирательных участков с указанием их границ, адресов и телефонов территориальных и участковых избирательных комиссий, адресов помещений для голосования.

1. В комментируемой статье устанавливаются трудовые, материальные, уголовно-процессуальные, информационные и иные гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов, направленные прежде всего на обеспечение беспрепятственного ведения ими избирательных кампаний. Возмещение транспортных расходов кандидатов носит в большей степени компенсационный характер, поскольку оно производится после официального опубликования общих результатов выборов и до сдачи в установленные настоящим Федеральным законом сроки в соответствующую избирательную комиссию итогового финансового отчета (п. 5 ст. 50).

2. Следует отметить, что в комментируемой статье излагаются лишь отдельные гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов. Ряд существенных процессуальных гарантий деятельности кандидатов, в частности, определяющих их взаимоотношения с избирательными комиссиями, порядок обжалования их решений и действий (бездействия), содержится в иных нормах комментируемого Федерального закона,

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Статья 51. Доверенные лица кандидатов, политических партий, избирательных блоков

1. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, вправе назначить до 20 доверенных лиц, а политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, — до 500 доверенных лиц. Указанные лица регистрируются соответственно окружной избирательной комиссией или Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Регистрация доверенных лиц осуществляется в течение трех дней со дня поступления письменного заявления кандидата либо представления политической партии, избирательного блока о назначении доверенных лиц и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. В заявлении либо представлении относительно каждой кандидатуры доверенного лица указываются его фамилия, имя, отчество, дата рождения, основное место работы или службы (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), занимаемая должность, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

2. Доверенными лицами кандидатов, политических партий, избирательных блоков не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, работники аппаратов избирательных комиссий. Лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период осуществления полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, находящегося на государственной или муниципальной службе, осуществляется при условии представления в избирательную комиссию соответствующего приказа (распоряжения).

3. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверение. На период осуществления полномочий доверенного лица администрация (работодатель) обязана (обязан) предоставлять доверенному лицу по его просьбе неоплачиваемый отпуск.

4. Доверенные лица участвуют в избирательной кампании кандидата, политической партии, избирательного блока, в том числе осуществляют агитационную деятельность. Доверенное лицо имеет также полномочия наблюдателя.

5. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их и назначить взамен других доверенных лиц, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные отозванным доверенным лицам удостоверения. Доверенное лицо вправе в любое время по собственной инициативе сложить свои полномочия, вернув в соответствующую избирательную

комиссию выданное ему удостоверение и уведомив об этом кандидата, политическую партию, избирательный блок, назначивших данное доверенное лицо.

6. Полномочия доверенных лиц начинаются со дня их регистрации соответствующей избирательной комиссией и заканчиваются вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом или с утратой статуса всеми кандидатами, выдвинутыми в составе федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком, назначившими данных доверенных лиц, за исключением случая, указанного в пункте 5 настоящей статьи, но не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов, а если по жалобам, поданным на нарушения настоящего Федерального закона, ведется судебное разбирательство, — не позднее дня вынесения судом окончательного решения.

1. Данная статья комментируемого Федерального закона специально посвящена статусу доверенных лиц. Подробное регулирование порядка назначения и деятельности доверенных лиц необходимо с учетом значимости их роли в избирательных кампаниях, проводимых кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками.

Доверенными лицами могут быть граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Согласно п. 1 комментируемой статьи доверенные лица назначаются кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. Одна из важнейших задач доверенных лиц — осуществление агитационной деятельности, способствующей избранию кандидатов, федеральных списков кандидатов. Новеллой комментируемой нормы Федерального закона является то, что доверенные лица могут быть назначены кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками сразу же после их выдвижения, а не после того, как они будут зарегистрированы избирательной комиссией (как это было ранее установлено ст. 50 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г.). Введение данной нормы прежде всего обусловлено тем, что по сравнению с ранее действовавшим законодательством существенно увеличен срок агитационного периода: он начинается со дня выдвижения кандидата, списков кандидатов и создания ими избирательного фонда, а не со дня их регистрации как это было ранее. Введение данной нормы, несомненно, будет способствовать расширению гарантий прав кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам в порядке самовыдвижения. Ранее указанным категориям кандидатов вплоть до их регистрации приходилось решать все организационные вопросы, связанные с

выборами, самостоятельно, поскольку лица, оказывающие им помощь в проведении избирательной кампании, не были наделены каким-либо специальным правовым статусом. Предельная численность доверенных лиц устанавливается комментируемым Федеральным законом. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, может назначить до 20 доверенных лиц, а политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, могут назначить до 500 доверенных лиц. После назначения доверенных лиц кандидат должен обратиться в избирательную комиссию с заявлением, а избирательное объединение, избирательный блок — с представлением о назначении доверенных лиц. Одновременно к данным обращениям необходимо приложить письменные согласия граждан быть доверенными лицами. Регистрацию доверенных лиц политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, осуществляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Регистрацию доверенных лиц кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, осуществляет соответствующая избирательная комиссия. Законодателем установлен максимальный срок, в течение которого доверенные лица должны быть зарегистрированы. Он составляет три дня. После регистрации доверенным лицам выдаются соответствующие удостоверения.

2. После получения удостоверения доверенные лица становятся официальными представителями кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Они вправе выступать от имени кандидатов, осуществлять агитационную и иную деятельность, способствующую избранию кандидатов, списков кандидатов. В частности, они могут представлять их предвыборные платформы, выступать на встречах с избирателями, присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, знакомиться с избирательными документами, обращаться с жалобами и заявлениями на нарушение избирательных прав. Они также могут от имени кандидата направить наблюдателей на избирательные участки (т.е. подписать им направления для предъявления в избирательную комиссию). Доверенные лица вправе находиться в участковой избирательной комиссии с момента начала ее работы в день голосования (а равно при проведении досрочного голосования) и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов на избирательных участках

3. Следует обратить внимание на следующее обстоятельство. В комментируемой статье дается четкий перечень лиц, которые не могут быть доверенными лицами кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Это лица, прежде всего замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, работники аппаратов избирательных комиссий. Для данной категории лиц указанный запрет носит безусловный характер. Лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, могут быть назначены доверенными лицами лишь при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период осуществления полномочий доверенного лица. Это нововведение направлено на то, чтобы по возможности максимально ограничить влияние указанных лиц на ход избирательной кампании путем использования ими своего должностного или служебного положения.

4. На период осуществления полномочий доверенного лица администрация (работодатель) обязаны предоставлять доверенному лицу по его просьбе неоплачиваемый отпуск. При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 5.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отказ работодателя предоставить предусмотренный законом отпуск доверенному лицу для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, влечет наложение на работодателя административного штрафа в размере от 15 до 20 минимальных размеров, оплаты труда.

5. Согласно комментируемой норме доверенное лицо имеет также полномочия наблюдателя. При этом, на наш взгляд, на доверенное лицо не может быть распространена норма п. 11 ст. 31 комментируемого Федерального закона, согласно которой не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, одной политической партии, одного избирательного блока. Доверенное лицо вправе находиться в помещении избирательной комиссии, вне зависимости от того, находится ли там наблюдатель, представляющий интересы того же зарегистрированного кандидата, той же политической партии или избирательного блока, что и доверенное лицо. Это связано с тем, что доверенное лицо и наблюдатель в соответствии с комментируемым Федеральным законом обладают различным правовым статусом.

6. Полномочия доверенного лица могут быть прекращены в связи с его отзывом кандидатом, политической партией, избирательным блоком, которые назначили данных доверенных лиц. Кроме того, доверенное лицо вправе в любое время по собственной инициативе отказаться от выполнения своих полномочий, предварительно уведомив об этом кандидата, политическую партию, избирательный блок, которые его назначили. Выданное ему удостоверение подлежит возврату в соответствующую избирательную комиссию.

7. Особенностью правового статуса доверенного лица является то обстоятельство, что кандидат, политическая партия, избирательный блок, его назначившие, согласно комментируемому Закону могут нести ответственность за его действия. Так, в соответствии с п. 3 ст. 95 комментируемого Федерального закона регистрация кандидата, федерального списка кандидатов политической партии, избирательного блока, может быть отменена в случае установления фактов подкупа избирателей кандидатом, политической партией, избирательным блоком и их доверенными лицами.

Статья 52. Выбытие кандидатов, отзыв федеральных списков кандидатов

1. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, вправе в любое время, но не позднее чем за три дня до дня голосования, а в случае наличия вынуждающих к тому обстоятельств — не позднее чем за один день до дня голосования снять свою кандидатуру, подав письменное заявление в соответствующую окружную избирательную комиссию. Указанное заявление не подлежит отзыву. Если кандидат был зарегистрирован, то на основании полученного заявления окружная избирательная комиссия в течение суток принимает решение об аннулировании регистрации подавшего заявление кандидата.

2. Кандидат, состоящий в федеральном списке кандидатов, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, а в случае наличия вынуждающих к тому обстоятельств — не позднее чем за один день до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного федерального списка кандидатов, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Указанное заявление не подлежит отзыву. На основании полученного заявления Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в течение суток исключает подавшего заявление кандидата из соответствующего федерального списка кандидатов.

3. Действия, указанные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, не лишают лицо, их совершившее, права на повторное выдвижение на тех же выборах по любому одномандатному избирательному округу в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

4. Политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать федеральный список кандидатов по решению уполномоченного на то органа соответствующих политической партии, избирательного блока, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Указанное заявление не подлежит отзыву.

5. Политическая партия, иное общероссийское общественное объединение, входящие в избирательный блок, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного избирательного блока по решению уполномоченного на то органа соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Политическая партия, иное общероссийское общественное объединение, отказавшиеся от дальнейшего участия в выборах в составе избирательного блока, вправе войти в другой избирательный блок, а политическая партия вправе также участвовать в выборах самостоятельно в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Если после заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка (списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах откажутся входящие в данный избирательный блок политические партии, иные общероссийские общественные объединения, за исключением одной политической партии, эта политическая партия вправе продолжать участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием его наименования и эмблемы, а также с сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов. Это правило не распространяется на случай отказа в регистрации федерального списка кандидатов или аннулирования его регистрации в соответствии с подпунктом 10 пункта 8 статьи 47 и пунктом 4 статьи 95 настоящего Федерального закона. Если в результате отказа от участия в выборах в составе избирательного блока в нем не останется ни одной политической партии, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации отменяются решения о регистрации избирательного блока, о заверении списка (списков) кандидатов, выдвинутого (выдвинутых) этим избирательным блоком, либо аннулируется регистрация федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным блоком.

6. Отказ избирательного блока от участия в выборах не лишает входящие в него политические партии, иные общероссийские общественные объединения права на участие в этих выборах, для чего необходимо повторное выдвижение кандидатов и осуществление иных избирательных действий в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

7. Политическая партия в соответствии со своим уставом, избирательный блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него политическими партиями, иными общероссийскими общественными объединениями, вправе в любое время, но не позднее чем

за пять дней до дня голосования исключить некоторых кандидатов из федерального списка кандидатов, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

8. Политическая партия в соответствии со своим уставом, избирательный блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него политическими партиями, иными общероссийскими общественными объединениями, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать выдвинутого ими по одномандатному избирательному округу кандидата, подав письменное заявление об этом в соответствующую окружную избирательную комиссию, которая в случае, если кандидат был зарегистрирован, принимает решение об аннулировании регистрации кандидата.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пп. 5—8 ст. 52 будут действовать в следующей редакции:

«5. Политическая партия, входящая в избирательный блок, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного избирательного блока по решению уполномоченного на то органа политической партии, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Политическая партия, отказавшаяся от дальнейшего участия в выборах в составе избирательного блока, вправе войти в другой избирательный блок, а также участвовать в выборах самостоятельно в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Если после заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка (списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах откажутся все входящие в данный избирательный блок политические партии, за исключением одной, эта политическая партия вправе продолжать участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием его наименования и эмблемы, а также с сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов. Это правило не распространяется на случай отказа в регистрации федерального списка кандидатов или аннулирования его регистрации в соответствии с подпунктом 10 пункта 8 статьи 47 и пунктом 4 статьи 95 настоящего Федерального закона. Если

в результате отказа от участия в выборах в составе избирательного блока в нем не останется ни одной политической партии, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации отменяются решения о регистрации избирательного блока, о заверении списка (списков) кандидатов, выдвинутого (выдвинутых) этим избирательным блоком, либо аннулируется регистрация федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным блоком.

6. Отказ избирательного блока от участия в выборах не лишает входившие в него политические партии права на участие в этих выборах, для чего необходимо повторное выдвижение кандидатов и осуществление иных избирательных действий в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

7. Политическая партия в соответствии со своим уставом, избирательный блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него политическими партиями, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования исключить некоторых кандидатов из федерального списка кандидатов, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

8. Политическая партия в соответствии со своим уставом, избирательный блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него политическими партиями, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать выдвинутого ими по одномандатному избирательному округу кандидата, подав письменное заявление об этом в соответствующую окружную избирательную комиссию, которая в случае, если кандидат был зарегистрирован, принимает решение об аннулировании регистрации кандидата.».)

9. Избирательная комиссия, принявшая решение об аннулировании регистрации кандидата, незамедлительно уведомляет об этом лицо, в отношении которого принято данное решение, и выдает ему копию решения.

10. Не допускается дополнительное включение в список лиц, равно как и перемещение в списке кандидатов, за исключением случаев, когда такое перемещение вытекает из изменения очередности в связи с выбытием некоторых кандидатов, а также случая, предусмотренного пунктом 9 статьи 39 настоящего Федерального закона.

11. Если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного зарегистрированного кандидата либо останется только один зарегистрированный кандидат, а равно если в федеральном избирательном округе останется менее трех федеральных списков кандидатов, то выборы по решению соответственно окружной избирательной комиссии, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отклады-

ваются на срок не более двух месяцев в одномандатном избирательном округе и не более трех месяцев в федеральном избирательном округе для дополнительного выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

12. Если указанные в пункте 11 настоящей статьи обстоятельства наступили в результате того, что зарегистрированный кандидат снял свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств, либо политическая партия, избирательный блок отозвали зарегистрированного кандидата без вынуждающих к тому обстоятельств, либо регистрация кандидата была отменена судом, либо политическая партия, избирательный блок без вынуждающих к тому обстоятельств отозвали зарегистрированный федеральный список кандидатов, либо регистрация федерального списка кандидатов была отменена судом, то все расходы, понесенные соответствующей избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов, взыскиваются с этих зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока. Если обязанность возместить средства возлагается на избирательный блок, то указанные средства распределяются в равных долях между политическими партиями, входящими в этот блок на день принятия соответствующего решения избирательным блоком либо принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения об отмене регистрации федерального списка кандидатов, если иное распределение не предусмотрено в решении о создании данного блока, представленном в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

13. Под обстоятельствами, вынуждающими кандидата снять свою кандидатуру, а политическую партию, избирательный блок — отозвать кандидата, в настоящем Федеральном законе понимаются признание кандидата судом недееспособным, ограниченно дееспособным, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников. Под обстоятельствами, вынуждающими политическую партию, избирательный блок отозвать федеральный список кандидатов, понимаются выбытие по вынуждающим к тому обстоятельствам либо в связи со смертью или с признанием умершими кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка кандидатов, и (или) выбытие более чем 25 процентов кандидатов из федерального списка кандидатов.

1. В пп. 1—4 комментируемой статьи Федерального закона в качестве общего правила предусматривается, что кандидат, зарегистрированный кандидат, политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, вправе отказаться от участия в избирательной кампании. Это норма вытекает из ст. 3 (ч. 3) и 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, согласно которым участие граждан в выборах является свободным и добровольным. При этом комментируемый Федеральный закон устанавливает жесткие временные рамки в пределах, которых допускается такая возможность.

Так, например, кандидат, зарегистрированный кандидат, выдвинутый по одномандатному округу, вправе в любое время, но не позднее, чем за три дня до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах, а кандидаты, состоящие в федеральном списке кандидатов, не позднее, чем за пять дней до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного федерального списка. В случае наличия у кандидатов вынуждающих к тому обстоятельств они вправе подать указанное заявление не позднее, чем за один день до дня голосования.

2. Что касается п. 4 комментируемой статьи, согласно которому политические партии, избирательные блоки, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, вправе в любое время отозвать их (за исключением последних пяти дней до дня голосования), то следует иметь в виду, что данная норма в равной мере распространяется и на федеральные списки кандидатов, зарегистрированные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В противном случае был бы нарушен основополагающий принцип проведения выборов — свободного и добровольного участия в них политических партий и избирательных блоков, вытекающий из ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Следует отметить определенное расхождение в формулировках норм, посвященных порядку отзыва федеральных списков кандидатов, содержащихся в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с п. 4 комментируемой статьи принять решение об отзыве федерального списка кандидатов вправе уполномоченный на то орган политической партии. В то же время согласно п. 28 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принять решение об отзыве списка кандидатов вправе орган избирательного объединения, принявший решение о выдвижении списка кандидатов. Поскольку последняя норма является специальной и содержит дополнительные гарантии для кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, она подлежит применению при проведении выборов депутатов Государственной Думы. Например, если федеральный список кандидатов был выдвинут на съезде политической партии, то и отозван он может быть только съездом партии.

3. Комментируемая статья Федерального закона существенно отличается от ст. 51 ранее действовавшего Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. Согласно указанной статье во всех случаях, если зарегистрированный кандидат снимал свою кандидатуру, либо политическая партия, избирательный блок отзывали зарегистрированного кандидата, либо зарегистрированный федеральный список кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, либо если регистрация федерального списка отменялась избирательной комиссией или судом в установленных случаях, то соответствующая избирательная комиссия была обязана взыскать с указанных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков полученные ими на проведение избирательной кампании средства федерального бюджета. Пунктами 11–12 комментируемого Федерального закона предусматривается, что все расходы, понесенные соответствующей избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов, будут взысканы с зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков в следующих случаях:

- а) когда зарегистрированный федеральный список кандидатов будет отозван политической партией, избирательным блоком без вынуждающих к тому обстоятельств, либо регистрация федерального списка кандидатов будет отменена судом;
- б) когда зарегистрированные кандидаты по собственной воле, либо по воле политической партии, избирательного блока, без вынуждающих к тому обстоятельств откажутся от дальнейшего участия в выборах, а также в случае, если их регистрация будет отменена судом.

При этом применение данной санкции к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам становится возможным лишь в случаях, когда их действия привели к безальтернативности выборов, т.е. повлекли последствия, предусмотренные п. 11 комментируемой статьи. Согласно данной норме выборы откладываются, в случае если в одномандатном округе ко дню голосования не останется ни одного зарегистрированного кандидата либо останется лишь один кандидат, а в федеральном избирательном округе — менее трех федеральных списков кандидатов. В прежнем Федеральном законе выборы по федеральному избирательному округу признавались безальтернативными и откладывались лишь в том случае, если ко дню голосования в федеральном избирательном округе не ос-

тавалось ни одного зарегистрированного федерального списка кандидатов либо оставался только один такой список.

4. Во всех случаях кандидат, политическая партия, избирательный блок, принявшие решение о добровольном отказе от участия в избирательной кампании либо отозвавшие выдвинутых кандидатов, обязаны уведомить соответствующую избирательную комиссию в письменной форме. Согласно п. 1 комментируемой статьи избирательная комиссия должна в течение суток принять решение об аннулировании регистрации кандидата, если он был зарегистрирован. Вместе с тем в п. 4 комментируемой статьи ничего не говорится о том, в какой срок Центральная избирательная комиссия Российской Федерации должна принять решение об аннулировании регистрации федерального списка в случае получения заявления от уполномоченного на то органа об отзыве федерального списка кандидатов. На наш взгляд, отсутствие данной нормы является пробелом комментируемого Федерального закона. Полагаем, что до устранения этого пробела в законодательном порядке Центральная избирательная комиссия Российской Федерации должна руководствоваться сроками, установленными в п. 1 комментируемой статьи.

5. Согласно пп. 7 и 8 комментируемой статьи политическая партия вправе исключить некоторых кандидатов из федерального списка кандидатов, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, а равно отозвать выдвинутого по одномандатному избирательному округу кандидата в соответствии со своим уставом. Подпункт «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях» предусматривает, что в уставе политической партии должны содержаться положения, определяющие основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией кандидатов, зарегистрированных кандидатов. Это обеспечивает демократический порядок решения вопросов участия партии в выборах, а также представляет собой существенную гарантию статуса кандидатов.

Органом избирательного блока, полномочным решать вопросы об исключении отдельных кандидатов из федерального списка кандидатов, а также отзыва кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, является собрание представителей, уполномоченных на то входящими в данный избирательный блок политическими партиями, иными общероссийскими общественными объединениями.

Глава VIII

Информирование избирателей и предвыборная агитация

Статья 53. Информационное обеспечение выборов

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов.

Распространение информации на выборах является существенным элементом избирательного процесса. Эта информация может иметь различный характер в зависимости от целей ее распространения: служить целям избрания определенных кандидатов, списков кандидатов (предвыборная агитация) либо предоставлять избирателям объективные, политически нейтральные сведения о ходе проведения избирательной кампании, о тех или иных действиях, предпринимаемых избирательными комиссиями (информирование избирателей). В ранее действовавших Федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы регламентировались только отдельные вопросы информирования избирателей, в частности, применительно к регулированию информационных блоков на каналах телерадиокомпаний, обязанности избирательных комиссий доводить до сведения избирателей информацию о тех или иных избирательных действиях. Как таковое понятие «информирование избирателей» отсутствовало.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и комментируемым Федеральным законом информирование избирателей выделено в качестве отдельного института избирательного права. Информирование избирателей отделяется от предвыборной агитации, и вместе они составляют «информационное обеспечение выборов». Конструкция закона такова, что любая информационная деятельность, связанная с выборами, относится к информационному обеспечению выборов. В зависимости от целей и методов этой деятельности она относится либо к предвыборной агитации либо к информированию избирателей. Соответственно различаются правила распространения информации.

За нарушения этих правил предусмотрена ответственность как для кандидатов, политических партий, избирательных блоков, так и для средств массовой информации, иных субъектов распространения информации, связанной с выборами.

Положение комментируемой статьи о том, что информационное обеспечение выборов способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов выражает принцип политики государства в рассматриваемой сфере: информационные отношения, складывающиеся в процессе проведения выборов не должны искажать волеизъявление избирателей, а напротив, способствовать осознанному выбору избирателей; информация о выборах не может быть дозированной, искаженной, а должна быть максимально полной и достоверной. Для граждан должен быть полностью открыт доступ к этой информации. Вместе с тем нельзя не видеть определенных проблем в трактовке рассматриваемой статьи. Что следует считать «осознанным волеизъявлением избирателей». Данная категория в большей мере носит субъективный характер и не может служить каким-либо ориентиром в правоприменительной практике.

Следует иметь в виду, что во время проведения выборов вся общественно-политическая информация, распространяемая через средства массовой информации, не может сводиться к информационному обеспечению выборов. Проведение выборов не накладывает мораторий на конституционные свободу слова и свободу массовой информации, поэтому в период избирательной кампании не может быть каких-либо юридических и административных ограничений на свободу политических дискуссий, в том числе и в средствах массовой информации. Безусловно, определенная информация, распространяемая таким образом, может косвенным образом способствовать или препятствовать победе на выборах определенных кандидатов. Однако до тех пока не доказано, что соответствующая публикация, выступление в эфире носят заказной характер и инициированы кандидатом, политической партией, избирательным блоком, т.е. относятся к предвыборной агитации, действует презумпция законности такой информационной деятельности. Иной подход лишает правоприменительные органы объективных критериев при квалификации тех или иных информационных акций в качестве агитационных, что в конечном счете может повлечь нарушения конституционных свобод слова и массовой информации.

Статья 54. Информирование избирателей

1. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, политических партиях, об избирательных блоках, выдвинувших списки кандидатов.

2. Информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

3. Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, об избирательных блоках, о кандидатах, списках кандидатов, законодательстве Российской Федерации о выборах осуществляют избирательные комиссии.

4. Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей.

5. В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. В них не должно отдаваться предпочтение каким бы то ни было кандидату, политической партии, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

6. Журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, участвовавшие в деятельности по информационному обеспечению выборов депутатов Государственной Думы в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах, по инициативе администрации (работодателя) не могут быть уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период избирательной кампании по данным выборам депутатов Государственной Думы и в течение года после окончания этой избирательной кампании, за исключением случая, когда на них в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации было наложено взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным.

7. В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа запрещается опубликование (обнародование) данных о результатах выборов, включая размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть «Интернет»).

1. Хотя в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержится термин «информирование избирателей», его содержание не раскрывается. Отсутствует нормативное определение данного термина и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вместе с тем о содержании понятия «информирование избирателей» можно судить из правил информирования избирателей, установленных в комментируемой статье.

Субъектами информирования избирателей являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица. Можно заметить, что перечень организаций и лиц, уполномоченных осуществлять информирование избирателей, принципиально отличается от круга субъектов предвыборной агитации, указанных в ст. 8 комментируемого Федерального закона. Если органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии не вправе осуществлять предвыборную агитацию, то их деятельность по информированию избирателей является правомерной.

2. В отличие от ранее действовавшего Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 2 ст. 8) к предвыборной агитации не относится деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах. В Федеральном законе нет прямых указаний на то, имеют ли органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии право в той или иной форме призывать избирателей принять участие в голосовании; из этого не следует, что такая деятельность указанными органами власти осуществляется свободно, без каких-либо ограничений. Борьба за явку избирателей на выборы не может нарушать принцип добровольности участия граждан в выборах. На избирателей не может оказываться какое-либо административное давление, в зависимости от их участия или неучастия в выборах не допускается предоставление каких-либо социальных или иных льгот, любого рода вознаграждения.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии осуществляют свою деятельность в соответствии с предоставленными им полномочиями.

В этой связи полагаем, что деятельность данных органов, направленная на повышение явки избирателей на выборах, может осуществляться только в формах, прямо предусмотренных законом. В частности, со стороны избирательных комиссий это может быть деятельность, направленная на обучение избирателей, повышение их культуры, а также на разъяснение избирательного законодательства (при этом избирателям могут пояснять последствия их неявки на выборы).

3. В п. 2 ст. 54 комментируемого Федерального закона содержатся основные требования, предъявляемые к информационным материалам, распространяемым в порядке информирования избирателей. Этих требований три:

- объективность;
- достоверность;
- соблюдение принципа равенства кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

Объективность информации означает непредвзятость в освещении деятельности избирательных комиссий, кандидатов, политических партий, избирательных блоков на выборах. Применительно к предвыборной деятельности кандидатов, политических партий, избирательных блоков должны сообщаться факты, а не их интерпретация с различного рода комментариями.

Достоверность информации обеспечивается тем, что сообщаемые избирателям факты не являются вымышленными либо основаны исключительно на предположениях, а полностью соответствуют действительности. Это достигается тем, что информирование избирателей должно в первую очередь основываться на официальной информации (законодательство о выборах, решения избирательных комиссий и т.д.). Сообщения о тех или иных значимых событиях в рамках предвыборной кампании могут распространяться, если имеются заслуживающие доверия подтверждения того, что они на самом деле имели место.

Соблюдение принципа равенства кандидатов, политических партий, избирательных блоков требует, чтобы все субъекты информирования избирателей в своих информационных материалах, освещающих ход избирательной кампании, заведомо не отдавали предпочтение тому или иному кандидату, политической партии, избирательному блоку, что может проявляться в частоте упоминаний указанных участников выборов, большей продолжительности либо объеме изложения информации

о предвыборных акциях определенных кандидатов, политических партий, избирательных блоков по телевидению, радио, в прессе. Вместе с тем от средств массовой информации, информирующих избирателей о ходе избирательной кампании, нельзя требовать предоставления сведений об избирательной кампании каждого кандидата, политической партии, избирательного блока в равной мере, без учета характера проводимой ими избирательной кампании. Закон гарантирует кандидатам, политическим партиям, избирательным объединениям равенство прав, а не равенство результатов их реализации. Вполне логично, что кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, не проводящим каких-либо серьезных предвыборных акций, активно не использующим предоставленные им возможности по ведению предвыборной агитации, средствами массовой информации будет уделяться меньше внимания. Иное толкование рассматриваемого принципа *соблюдения равенства кандидатов, политических партий, избирательных блоков* привело бы к нарушению достоверности и объективности информации о ходе избирательной кампании. Практически это можно проиллюстрировать следующим образом: кандидат N выдвинул свою кандидатуру, однако не предпринимает никаких действий по сбору подписей, не вносит избирательный залог, ни о каких агитационных акциях с его стороны никому не известно. О ходе избирательной кампании такого кандидата практически и сообщать нечего. Это обстоятельство не может препятствовать тому, чтобы в средствах массовой информации размещалась информация об избирательных кампаниях, проводимых другими кандидатами. В таких условиях распространение информации о других кандидатах, действительно ведущих избирательную кампанию, никоим образом не будет нарушать права указанного кандидата-аутсайдера.

4. В п. 3 комментируемой статьи дается общий перечень форм и направлений информирования избирателей со стороны избирательных комиссий. Данное информирование может осуществляться как через средства массовой информации, так и иными способами (расклейка объявлений участковыми избирательными комиссиями, размещение информации о выборах в сети Интернет и т.п.). Следует отметить, что в ряде случаев избирательные комиссии не только вправе, но и обязаны информировать избирателей о тех или иных избирательных действиях. Так, например, в п. 7 ст. 14 Федерального закона установлены сроки публикации информации об избиратель-

ных участках, местах нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий. В п. 14 ст. 47 Федерального закона определены сроки, в которые соответствующие избирательные комиссии передают в средства массовой информации зарегистрированные федеральные списки кандидатов со сведениями о включенных в них кандидатах и сведения о кандидатах, зарегистрированных по одномандатным избирательным округам.

5. Закрепленный в п. 4 комментируемой статьи принцип, в соответствии с которым организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей, означает недопустимость какого-либо не основанного на законе вмешательства в указанную деятельность. Данные организации вправе самостоятельно в соответствии с требованиями Федерального закона определять форму и содержание информации о выборах. При этом какая-либо предварительная цензура этой информации со стороны органов власти либо избирательных комиссий не допускается.

6. В п. 6 комментируемой статьи содержится требование о передаче сообщений о предвыборных мероприятиях в средствах массовой информации исключительно отдельным информационным блоком. Информационный блок — это, как правило, часть новостной теле-, радиопередачи, статья в газете.

Установленный порядок передачи сообщений о предвыборных мероприятиях делает более прозрачной деятельность СМИ по информированию избирателей, препятствует тому, чтобы в теле- и радиопрограммах, в публикациях в прессе оказывалась скрытая поддержка тем или иным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам. Следует также отметить, что важной конкретизацией принципа объективности информирования избирателей является требование о недопустимости комментариев предвыборных мероприятий. Тем самым ставится преграда агитации в пользу определенных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, «вмонтированной» в информационные блоки.

7. Запрет на предварительную публикацию результатов выборов по соответствующему избирательному округу до момента окончания голосования направлен на то, чтобы эти данные не оказали воздействие на волеизъявление избирателей, которые еще не проголосовали, и на которых данные о предполагаемых результатах голосования могут иметь определяющее

значение. С учетом содержания понятия «результаты выборов», определенного в ст. 83 и 84 комментируемого Закона до окончания голосования не допускается обнародование данных о том, состоялись выборы или нет по соответствующему избирательному округу, будут ли они признаны действительными и при условии положительного ответа на два первых вопроса, кто из кандидатов (списков кандидатов) будет избран по соответствующему избирательному округу.

Статья 55. Опросы общественного мнения

1. Опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами депутатов Государственной Думы, является разновидностью информирования избирателей. Несоблюдение требований пунктов 2 и 3 настоящей статьи при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения влечет за собой признание материалов, содержащих такие сведения, агитационными и ответственность, предусмотренную федеральным законом.

2. При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами депутатов Государственной Думы, средства массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) их, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование).

3. В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов депутатов Государственной Думы, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть «Интернет»).

1. Проведение опросов общественного мнения является важным элементом проведения современных избирательных кампаний. Опросы в период избирательной кампании могут проводиться в нескольких целях.

Во-первых, кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам чрезвычайно важно иметь точное представление о настроениях избирателей по соответствующему избирательному округу, о рейтинге их поддержки избирателями. Для этого социологическим службам заказывается проведение опросов общественного мнения избирателей. Результаты этих опросов изначально предназначены для «внутреннего использования» кандидатами, их штабами, руководителями политических партий, участвующих в выборах, избирательных блоков.

Проведение этих опросов является частью избирательных кампаний политических партий, избирательных блоков. Расходы на проведение этих опросов должны покрываться за счет средств избирательных фондов. Опросы общественного мнения, проведенные по заказам кандидатов, политических партий, избирательных блоков, могут быть опубликованы (обнародованы) с соблюдением требований, установленных в пп. 2 и 3 комментируемой статьи.

Во-вторых, опросы общественного мнения могут проводиться по заказам средств массовой информации, различного рода организаций с целью их последующего опубликования (обнародования). С учетом того, что данные этих опросов могут оказывать серьезное воздействие на настроение избирателей и с их помощью можно манипулировать общественным мнением в период выборов, комментируемый Федеральный закон допускает публикацию (обнародование) результатов этих опросов только в качестве особой разновидности информирования избирателей. В этой связи информация, содержащаяся в результатах опросов и предназначенная для массового распространения, должна отвечать требованиям, установленным в п. 2 ст. 54 Федерального закона. Кроме того, каждая публикация результатов опросов должна содержать информацию, указанную в п. 2 комментируемой статьи. Она требуется для того, чтобы при необходимости можно было проверить достоверность результатов проведенных опросов. Отсутствие этой информации в соответствии с п. 1 комментируемой статьи влечет за собой признание материалов, содержащих такие сведения, агитационными и ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Отметим определенную неполноту регулирования порядка проведения опросов в соответствии с комментируемой статьей: само по себе распространение недостоверных результатов опросов общественного мнения не рассматривается как правонарушение. В данном случае следует полагаться исключительно на «саморегулирование» рынка социологических услуг, на то, что организации, проводящие опросы общественного мнения, дорожа своей репутацией, не будут заведомо искажать результаты опросов общественного мнения.

2. Установленный Федеральным законом мораторий на публикации (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов депутатов Государственной Думы, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-

телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть «Интернет») в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования направлен на то, чтобы защитить избирателей от возможных попыток оказания целенаправленного воздействия на их сознание с помощью различного рода политических технологий. Известно, что непосредственно перед выборами такое воздействие имеет наибольшую эффективность и может прямо сказаться на результатах волеизъявления избирателей. Данный запрет касается как научных исследований, так и иных прогнозов (публикации мнений экспертов, авторитетных политиков, астрологических прогнозов). За нарушение данного запрета установлена административная ответственность.

Статья 56. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы

1. Информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий.

2. Под государственными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями в настоящем Федеральном законе понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются государственные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется государственная доля.

3. Под муниципальными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями в настоящем Федеральном законе понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются муниципальные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее функционирование за счет средств местного бюджета и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется муниципальная доля.

4. Под негосударственными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями в настоящем Федеральном законе

понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, не подпадающие под действие пунктов 2 и 3 настоящей статьи.

5. В зависимости от территории распространения информации государственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания разделяются в настоящем Федеральном законе на:

1) общероссийские организации телерадиовещания, то есть организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации;

2) региональные организации телерадиовещания, то есть организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации, а также соответствующие подразделения организаций телерадиовещания, указанных в подпункте 1 настоящего пункта;

3) общероссийские периодические печатные издания, зарегистрированные для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации;

4) региональные периодические печатные издания, зарегистрированные для распространения на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации.

6. В периодических печатных изданиях, учрежденных законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

7. Перечень общероссийских государственных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий публикуется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Если общероссийское государственное периодическое печатное издание выходит реже одного раза в неделю, то сведения об этом указываются в данном перечне.

8. Перечень региональных государственных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, а также муниципальных организаций телерадиовещания и редакций муниципальных периодических печатных изданий публикуется избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Если региональное государственное периодическое печатное издание выходит реже одного раза в неделю, то сведения об этом указываются в данном перечне.

1. В комментируемой статье определяется, какие организации телерадиовещания и периодические печатные издания участвуют в информационном обеспечении выборов депутатов Государственной Думы, т.е. используются для ведения предвыборной агитации и информирования избирателей. Предусмотрено, что к ним относятся государственные, муниципальные и негосударственные организации телерадиовещания, периодические печатные издания. Разделение организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий на государственные, муниципальные и негосударственные носит условный характер и имеет значение только для регламентации прав и обязанностей указанных организаций и изданий в период проведения выборов. Так, отнесение той или иной организации телерадиовещания, периодического печатного издания к числу государственных никоим образом не означает, что данная организация обязательно находится в государственной собственности или непосредственно управляется государственными органами и организациями.

2. Проведение агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях в силу традиций нередко называют агитацией через средства массовой информации. Именно такая терминология использовалась в ранее действовавшем избирательном законодательстве (см., например, ст. 52 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г.). Между тем следует иметь в виду, что права и обязанности по участию в информировании избирателей и предвыборной агитации возлагаются не на все средства массовой информации, распространяемые в эфире на теле- и радиоканалах, а только на организации, осуществляющие теле- и радиовещание. Именно указанные организации являются держателями лицензии на вещание в эфире. Согласно ст. 31 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» лицензия на вещание дает ее держателю право, используя технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, в том числе находящиеся в его собственности, осуществлять с соблюдением лицензионных условий распространение продукции средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с настоящим Законом.

В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание,

радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. Таким образом, в соответствии с комментируемым Федеральным законом теле- и радиопрограммы, выходящие в эфир на каналах организаций телерадиовещания, являющиеся сами по себе средствами массовой информации, не имеют право самостоятельно участвовать в предвыборной агитации.

3. К числу государственных отнесены организации телерадиовещания, периодические печатные издания независимо от формы собственности либо организационно-правовой формы соответственно этих организаций либо редакций периодических печатных изданий, которые удовлетворяют хотя бы одному из следующих признаков:

— учредителями (соучредителями) организаций телерадиовещания или учредителями (соучредителями) редакций периодических печатных изданий являются государственные органы и организации;

— данным организациям или изданиями за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации;

— в уставном (складочном) капитале организаций телерадиовещания или редакций периодических печатных изданий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется государственная доля.

Определение муниципальных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий в целом аналогично определению соответствующих государственных организаций и изданий. Различие заключается лишь в том, что в учреждении муниципальных организаций и изданий принимают участие муниципальные органы и организации, предусмотренное субсидирование и выделение субвенций осуществляется за счет средств местного бюджета, и речь идет о муниципальной доле в уставном (складочном капитале) организации телерадиовещания или редакции периодического печатного издания.

4. К негосударственным организациям телерадиовещания и периодическим печатным изданиям относятся все организации телерадиовещания и периодические печатные издания, которые в соответствии с комментируемым Федеральным законом не являются государственными либо муниципальными. В со-

ответствии с Федеральным законом существенно отличается порядок ведения предвыборной агитации через негосударственные, с одной стороны, и государственные, муниципальные — с другой стороны, организации телерадиовещания и периодические печатные издания. В частности, на первые из них не возлагаются обязанности по предоставлению бесплатно эфирного времени, печатной площади зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов.

5. В зависимости от территории распространения информации организации телерадиовещания или периодические печатные издания делятся на общероссийские и региональные. Поскольку отнесение данных организаций и изданий к общероссийским и региональным зависит от условий лицензий на вещание организаций телерадиовещания и условий регистрации периодических печатных изданий, сведения о составе этих организаций и изданий должны предоставляться Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации соответственно Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций и его территориальными органами. Перечень общероссийских государственных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий подлежит опубликованию Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, а региональных государственных и муниципальных — избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. При этом если периодическое печатное издание выходит реже одного раза в неделю, то сведения об этом указываются в соответствующем перечне. Публикация перечней государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий в сроки, установленные Федеральным законом, имеет важное значение для участников выборов, так как это обеспечивает их информацией, необходимой для планирования предвыборной агитации.

Хотя из п. 5 комментируемой статьи прямо не вытекает, что муниципальные организации телерадиовещания или периодические печатные издания могут являться только региональными, из п. 8 данной статьи, устанавливающего порядок публикации перечня указанных организаций и изданий, следует, что в Федеральном законе они рассматриваются в качестве особой разновидности региональных организаций телерадиовещания или периодических печатных изданий.

6. На время проведения выборов установлен безусловный запрет на публикацию агитационных материалов и редакционных материалов, освещающих деятельность кандидатов, политических партий, избирательных блоков в официальных печатных изданиях, т.е. специально учрежденных законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов. На практике в официальных изданиях, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, наряду с официальными материалами могут периодически публиковаться различного рода неофициальные материалы, в которых освещаются те или иные события общественно-политической жизни. Для того чтобы определить, позволяет ли статус того или иного издания освещать различные аспекты избирательной кампании, следует обратиться к учредительным документам этого издания (уставу редакции или договору между учредителем и редакцией).

Статья 57. Предвыборная агитация

1. В период проведения избирательной кампании предвыборной агитацией признаются:

1) призывы голосовать за кандидата, федеральный список кандидатов или против кандидата, федерального списка кандидатов;

2) выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, какой-либо политической партии, какому-либо иному общероссийскому общественному объединению (если оно входит в избирательный блок), какому-либо избирательному блоку, в частности указание, за какого кандидата, какой федеральный список кандидатов, какую политическую партию, какой избирательный блок будет голосовать избиратель;

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подп. 2 п. 1 ст. 57 будет действовать в следующей редакции:

«2) выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, какой-либо политической партии, какому-либо избирательному блоку, в частности указание, за какого кандидата, какой федеральный список кандидатов, какую политическую партию, какой избирательный блок будет голосовать избиратель;».)

3) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата, федерального списка кандидатов;

4) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях, иных общероссийских общественных объединениях (если они входят в избирательный блок), избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подп. 4 п. 1 ст. 57 будет действовать в следующей редакции:

«4) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;».)

5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

6) деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии, иному общероссийскому общественному объединению (если оно входит в избирательный блок), к которым принадлежит кандидат, к политической партии, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата (кандидатов), список (списки) кандидатов;

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подп. 6 п. 1 ст. 57 будет действовать в следующей редакции:

«6) деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии, к которой принадлежит кандидат, к политической партии, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата (кандидатов), список (списки) кандидатов;».)

7) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список кандидатов или

против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

2. Предвыборная агитация может проводиться:

- 1) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- 2) посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);
- 3) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- 4) иными не запрещенными законом методами.

3. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в форме публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, политической партии, об избирательном блоке, зарегистрировавших федеральный список кандидатов, и в иных не запрещенных законом формах.

4. Кандидат, политическая партия, избирательный блок вправе самостоятельно определять содержание, формы и методы своей предвыборной агитации, самостоятельно проводить ее, а также привлекать к ее проведению иных лиц в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

5. Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать, распространять любые агитационные материалы:

- 1) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственными органами, органам местного самоуправления;
- 2) лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения;
- 3) воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- 4) благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациям, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;
- 5) избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- 6) иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;
- 7) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

6. Лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в пе-

риодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов.

7. Запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет.

8. Использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, политической партии, об ином общероссийском общественном объединении (если оно входит в избирательный блок), избирательном блоке в агитационных материалах кандидатов, политических партий, избирательных блоков возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов, представляемых в соответствии с пунктом 5 статьи 63 настоящего Федерального закона, а в случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании — по требованию избирательной комиссии. Данное ограничение не распространяется на использование кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками в предвыборной агитации публично высказанных и опубликованных (обнародованных) мнений с указанием даты (периода времени) публикации (обнародования) и наименования средства массовой информации, в котором была осуществлена эта публикация (обнародование). Ссылка в агитационных материалах на положительное высказывание физического лица, не имеющего в соответствии с настоящим Федеральным законом права проводить предвыборную агитацию, о кандидате, политической партии, об ином общероссийском общественном объединении (если оно входит в избирательный блок), избирательном блоке допускается только в случае, если это высказывание было опубликовано (обнародовано) до официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. В такой ссылке должны указываться дата (период времени) опубликования (обнародования) этого высказывания и наименование средства массовой информации, в котором была осуществлена эта публикация (обнародование).

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 8 ст. 57 будет действовать в следующей редакции:

«8. Использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, политической партии, избирательном блоке в агитационных материалах кандидатов, политических партий, избирательных блоков возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется

в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов, представляемых в соответствии с пунктом 5 статьи 63 настоящего Федерального закона, а в случае размещения агитационного материала на канале организации теле-радиовещания либо в периодическом печатном издании — по требованию избирательной комиссии. Данное ограничение не распространяется на использование кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками в предвыборной агитации публично высказанных и опубликованных (обнародованных) мнений с указанием даты (периода времени) публикации (обнародования) и наименования средства массовой информации, в котором была осуществлена эта публикация (обнародование). Ссылка в агитационных материалах на положительное высказывание физического лица, не имеющего в соответствии с настоящим Федеральным законом права проводить предвыборную агитацию, о кандидате, политической партии, избирательном блоке допускается только в случае, если это высказывание было опубликовано (обнародовано) до официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. В такой ссылке должны указываться дата (период времени) опубликования (обнародования) этого высказывания и наименование средства массовой информации, в котором была осуществлена эта публикация (обнародование).».)

9. Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. Агитация, имеющая целью побудить или побуждающая голосовать за кандидата, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, политических партий, избирательных блоков, запрещается.

10. Политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата, списка (списков) кандидатов, регистрации федерального списка кандидатов не позднее чем за десять дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном общероссийском государственном периодическом печатном издании, а также в сети «Интернет». Политическая партия, входящая в избирательный блок, вправе не публиковать свою предвыборную программу, если этот избирательный блок в указанный срок опубликует свою предвыборную программу. Такая публикация должна быть осуществлена в рамках бесплатной печатной площади, предоставляемой в соответствии с настоящим Федеральным законом, либо оплачена из избирательного фонда кандидата, политической партии, избирательного блока.

1. Положения, содержащиеся в ст. 57 комментируемого Закона, занимают центральное место в системе регулирования

предвыборной агитации, поскольку в ней раскрываются признаки предвыборной агитации. Если те или иные акции, печатные материалы, сообщения, передаваемые по радио или телевидению, признаются агитационными, то к соответствующей деятельности кандидатов, политических партий, избирательных объединений, их доверенных лиц, иных лиц, действующих по их поручению, применяется весьма подробная регламентация, установленная в Федеральном законе. Федеральным законом, с одной стороны, устанавливаются гарантии прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, а с другой стороны, ведение предвыборной агитации кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками накладывает на их деятельность ряд ограничений. Данные ограничения направлены на то, чтобы обеспечить равные правовые условия их предвыборной агитационной деятельности. В этих же целях избирательные комиссии осуществляют контроль за предвыборной деятельностью участников выборов. Нарушение правил предвыборной агитации влечет применение к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, а также средствам массовой информации и иным лицам мер ответственности, которые предусмотрены комментируемым Федеральным законом и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. В п. 1 ст. 57 комментируемого Закона дается открытый перечень действий, которые относятся к предвыборной агитации. Важно отметить, что предвыборной агитацией признаются именно действия, а не бездействие в какой-либо форме. Агитационными признаются любые действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Важным отличием комментируемого Федерального закона от ранее действовавшего Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 2 ст. 8) является то, что к предвыборной агитации не относится деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах. Таким образом несколько сужен состав целей предвыборной агитации.

Агитация имеет место, когда соответствующая деятельность субъектов предвыборной агитации оказывает фактичес-

кое воздействие ни поведение избирателей, их мотивацию проголосовать на выборах за определенного кандидата, список кандидатов, так и в том случае, когда такое воздействие не имело место либо не было установлено, однако распространение информации, проведение массовых мероприятий осуществлялось с целью побудить избирателя голосовать на выборах определенным образом. Вместе с тем важно подчеркнуть, что такой «усеченный состав» предвыборной агитации, когда определяющее значение имеет субъективная сторона совершаемых действий, а не их реальные последствия, не может трактоваться как необязательность выяснения вопроса о том, а могли ли в принципе соответствующие действия повлечь изменение мотивации избирателей на выборах. В связи с этим во всех случаях требуется установить, что данные действия могли побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Следует отметить, что агитационная деятельность может проявляться по-разному. Это может быть прямая агитация, содержащая призывы голосовать за кандидата, федеральный список кандидатов или против кандидата, федерального списка кандидатов (подп. 1 п. 1 ст. 57 комментируемого Закона) и косвенная агитация.

Конкретизация в подп. 2—6 п. 1 комментируемой статьи отдельных действий, относящихся в предвыборной агитации, направлено на то, чтобы максимально описать различные разновидности косвенной агитации, т.е. действий, которые не содержат прямых призывов проголосовать за определенных кандидатов, списки кандидатов, однако создают у избирателей положительное или отрицательное отношение к кандидатам, спискам кандидатов и тем самым побуждают голосовать за них или против них.

В странах с устоявшимися демократическими традициями косвенная агитация на выборах, как правило, не является объектом правового регулирования. Максимальное включение косвенной агитации в состав предвыборной агитации — одна из особенностей современного российского избирательного законодательства. Данное регулирование было введено Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2002 г., что было продиктовано задачами усилить государственный контроль за предвыборной агитацией и прежде всего за косвенной агитацией, осуществляемой в интересах кан-

дидатов, политических партий, избирательных блоков в средствах массовой информации. Следует отметить, что к настоящему времени еще не сформировалась практика применения норм Федерального закона, в которых дается определение различным разновидностям косвенной предвыборной агитации. Между тем однозначное решение указанных вопросов имеет очень существенное значение как с точки зрения интересов участников избирательного процесса, заинтересованных в предсказуемости правовых последствий их деятельности, так и с позиций средств массовой информации, журналистов, граждан Российской Федерации, для которых в период выборов важно распространять и получать не только «сухую» статистическую или официальную информацию, или специально заказанные агитационные материалы, но и независимые комментарии о ходе избирательной кампании, дополнительную информацию о политиках, политических партиях участвующих выборах. В этой связи при практическом применении положений Федерального закона, в которых определяются разновидности косвенной агитации, следует исходить из того, что трактовка этих положений не должна нарушать закрепленные в ст. 29 Конституции Российской Федерации свободы слова и массовой информации.

3. Указанное в подп. 2 п. 1 комментируемой статьи *выражение предпочтения* кому-либо из кандидатов, какой-либо политической партии, какому-либо иному общероссийскому общественному объединению (если оно входит в избирательный блок), какому-либо избирательному блоку как разновидность предвыборной агитации должно проявляться в однозначной форме. В качестве частного случая такой агитации в Федеральном законе приведено указание, за какого кандидата, какой федеральный список кандидатов, какую политическую партию, какой избирательный блок будет голосовать избиратель. По смыслу рассматриваемой нормы Федерального закона «выражением предпочтения» также может быть сравнение одного кандидата с другим, основанное не на каких-либо объективных фактах, а сугубо на субъективной оценке кандидатов, заведомое выделение кандидата по каким-либо произвольным критериям из числа других кандидатов. Распространение информации об объективно имевших место фактах, связанных с кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, не сопровождаемое оценочными комментариями, не является предвыборной агитацией. Так, например, журналист, получивший сведения о судимости кандидата, вправе сооб-

шить об этом в своей публикации в газете, передаче на каналах телерадиовещания.

4. *Описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата, федерального списка кандидатов* является одним из наиболее типичных приемов ведения избирательной кампании. Такого рода деятельность на практике — важный составной элемент избирательных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных блоков, поскольку посредством распространения соответствующей информации нередко удается достаточно четко сориентировать избирателей, к чему может привести избрание тех или иных кандидатов. Отметим, что к данной разновидности предвыборной агитации относится и описание возможных последствий реализации предвыборных программ кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

5. *Распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях, иных общероссийских общественных объединениях (если они входят в избирательный блок), избирательных блоках* признается предвыборной агитацией только, если при этом присутствует позитивный либо негативный комментарий в адрес этих кандидатов, политических партий, общероссийских общественных объединений, избирательных блоков. Значительную сложность представляет вопрос о том, как определить явное преобладание указанных сведений. Полагаем, что к таковому можно отнести ситуацию, когда распространяется информация об одном кандидате, политической партии, общественном объединении, избирательном блоке при полном замалчивании информации о других, либо объем этой информации значительно превышен в пользу одного или нескольких из указанных субъектов избирательной кампании. О значительности такого превышения можно судить только исходя из особенностей конкретной ситуации, учитывая сам характер распространяемой информации, что оставляет нежелательный простор для усмотрения в этом вопросе со стороны правоприменительных органов. Однако в любом случае при оценке того, является рассматриваемое преобладание информации явным или нет, следует учитывать объективные данные о фактических обстоятельствах проходящей избирательной кампании. В частности, более частое упоминание о кандидатах, которые были зарегистрированы ранее других, либо о принимающих участие в публичных дебатах в отличие от других кандидатов, является вполне естественным и не является по-

водом для того, чтобы рассматривать распространение такой информации предвыборной агитацией.

6. Распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей может существенно воздействовать на мотивацию избирателей. Например, если в период избирательной кампании в различных передачах по радио или телевидению будут вмонтированы сюжеты о деятельности кандидата N (N — хороший семьянин, садовод, спортсмен, ведет большую общественную работу, помогает городу и т.п.), они, естественно, окажут воздействие на повышение узнаваемости этого кандидата и могут склонить часть избирателей к голосованию в его пользу. В этой связи в период избирательной кампании распространение такой информации вводится в рамки предвыборной агитации. По сути, действует презумпция заказного характера такого рода передач и публикаций. Единственным исключением является распространение информации, связанной с профессиональной, служебной деятельностью кандидата. В Федеральном законе не конкретизируется, в какой период осуществляется профессиональная либо служебная деятельность, о которой распространяется информация (до выборов либо в период избирательной кампании). Отсутствие такого рода конкретизации создает преимущества для лиц, профессионально занимающихся политикой, поскольку у них в период выборов появляются дополнительные возможности для привлечения на свою сторону избирателей, распространяя позитивную информацию о своей текущей профессиональной деятельности. Поводами для этого могут быть различного рода события, происходящие в период избирательной кампании. Вместе с тем следует отметить, что распространяемая в период избирательной кампании критическая информация о профессиональной деятельности кандидата также не будет являться предвыборной агитацией.

7. Деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии, иному общероссийскому общественному объединению (если оно входит в избирательный блок), к которым принадлежит кандидат, к политической партии, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата (кандидатов), список (списки) кандидатов, может проявляться в самых различных формах: в газетных публикациях, в информации, передаваемой по радио и телевидению, в распространяемых печатных материалах и т.п. Особенностью такой деятельности является то, что при ее осу-

шествствии могут не использоваться прямые призывы проголосовать за или против определенных кандидатов. Данная агитация построена на том, чтобы путем сообщения определенной информации о деятельности, личности кандидата, о политической партии, общественном объединении, избирательном блоке повлиять на мотивацию избирателей и в конечном счете на их волеизъявление.

В то же время следует подчеркнуть, что категорию «деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату...» недопустимо трактовать вне рамок прямой причинной связи между соответствующей деятельностью и ее последствиями, а именно: изменением мотивации избирателей на выборах. Эта деятельность должна быть направлена на поддержку (либо на создание препятствий) избирательной кампании определенного кандидата, политической партии, избирательного блока. Иное толкование может привести к произвольному расширению понятия «предвыборная агитация», когда любые события общественной и политической жизни начнут рассматриваться как проявления предвыборной агитации.

К рассматриваемой разновидности предвыборной агитации не могут быть отнесены публикации, сообщения, в которых без комментариев дается официальная информация о кандидатах, в объеме предусмотренном Федеральным законом, а также о фактических обстоятельствах проведения избирательной кампании кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками.

8. В п. 2 комментируемой статьи определены три основные формы проведения предвыборной агитации:

1) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях (т.е. агитация через средства массовой информации);

2) посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);

3) посредством выпуска и распространения печатных, аудио-визуальных и других агитационных материалов.

Формы предвыборной агитации не ограничиваются приведенным перечнем. Агитация может проводиться и иными методами, не запрещенными законом. Формулировка «методы, не запрещенные законом», дает известную свободу творчества участникам избирательной кампании, поскольку гарантирует кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам

возможность использования нетрадиционных способов ведения избирательной кампании, многие существенные условия которых могут никак не регламентироваться законодательством. Практике проведения выборов, в частности, известны такие «дополнительные формы» предвыборной агитации, как обзвон избирателей по телефону, распространение информации агитационного характера через Интернет.

9. В п. 3 комментируемой статьи дается примерный перечень форм предвыборной агитации через средства массовой информации. На каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях она, в частности, может проводиться в форме публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, политической партии, об избирательном блоке, зарегистрировавших федеральный список кандидатов. Выбор конкретных форм агитации через средства массовой информации в соответствии с п. 4 ст. 57 принадлежит кандидату, политической партии, избирательному блоку.

10. Сформулированный в п. 4 комментируемой статьи принцип самостоятельного определения кандидатом, политической партией, избирательным блоком содержания, форм и методов своей предвыборной агитации, самостоятельного проведения предвыборной агитации является важнейшей гарантией проведения демократических выборов. В отсутствии таких гарантий выборы утрачивают свой свободный, конкурентный характер. В то же время Федеральным законом установлены определенные исключения из указанного принципа, когда участникам выборов предписываются определенные формы предвыборной агитации. Речь, в частности, идет о п. 10 комментируемой статьи, в котором установлена обязательность публикации политической партией своей предвыборной программы, и о п. 4 ст. 60 Федерального закона, согласно которому не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени отводится им для совместно проведения дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий.

Следует отметить, что предусмотренные в п. 4 комментируемой статьи гарантии закрепляются только за участниками выборов, претендующими на получение депутатских мандатов. Что касается граждан, общественных объединений, за которыми в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона признается право на проведение предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами, Федеральный закон

не устанавливает специальные гарантии их самостоятельности в выборе форм предвыборной агитации. Формулировка Федерального закона «ведение агитации в допускаемых формах» в отсутствие нормативно закрепленных допускаемых форм предвыборной агитации создает сложности в определении того, какие именно формы ведения предвыборной агитации доступны гражданам и общественным объединениям.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1999 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации своим постановлением от 13 августа 1999 г. утвердила «Разъяснения о некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», согласно п. 9 которых предвыборная агитация через средства массовой информации (на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях) может проводиться только зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, и исключительно за счет средств избирательного фонда. Иные участники избирательного процесса не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации. Тем самым нормативным актом Центральной избирательной комиссии было констатировано, что предвыборная агитация через средства массовой информации для граждан не допускается.

Данное положение Разъяснений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было обжаловано журналистом Минкиным А.В. в Верховный Суд Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации не согласился с доводами Минкина о том, что «положения абзаца 1 п. 9 Разъяснения фактически ограничивают круг субъектов, по сравнению с законом, имеющих право проводить предвыборную агитацию» и подтвердил законность рассматриваемого положения Разъяснений.

В решении Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 1999 г., принятому по данному делу, было, в частности, указано, что п. 9 Разъяснения и нормы названного Федерального закона о выборах¹, регулирующие порядок предвыборной агитации (ст. 52—60), по существу не содержат каких-

¹ Речь идет о статьях Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г.

либо противоречий. В силу приведенных норм закона предвыборная агитация может осуществляться исключительно лишь из средств избирательного фонда кандидата, из чего следует, что другие участники избирательного процесса, о чем правомерно указано в п. 9 Разъяснения, не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации, поскольку ее проведение за счет иных источников, помимо избирательного фонда, не допускается. В противном случае никаких гарантий равных условий доступа зарегистрированных кандидатов к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, предусмотренных п. 3 ст. 8 Закона о выборах, обеспечить невозможно. При этом суд принимает во внимание также и то обстоятельство, что любой участник избирательного процесса не лишен возможности участвовать в предвыборной агитации через средства массовой информации, но только за счет средств избирательного фонда кандидата, что будет способствовать обеспечению гарантий равного доступа кандидатов к средствам массовой информации¹. Отметим спорный характер последнего вывода суда, поскольку агитация граждан через средства массовой информации за счет средств избирательного фонда кандидата осуществляется под полным контролем кандидата и во всех случаях является составной частью агитации, проводимой самим кандидатом, а не агитацией, проводимой гражданином самостоятельно. Тем самым в период выборов ставится под сомнение конституционная свобода слова, гарантированная Конституцией Российской Федерации.

Выход из данной ситуации в будущем видится в развитии в законодательстве института независимого финансирования предвыборной агитации, когда признается право граждан и общественных объединений совершать расходы на цели предвыборной агитации через специально создаваемые фонды, при этом законом должен регламентироваться порядок создания таких фондов и расходования поступивших в них средств. Отметим, что феномен независимого финансирования предвыборной агитации получил достаточно широкое распространение при проведении выборов в США. Закон о федеральных избирательных кампаниях устанавливает, что при проведении федеральных избирательных кампаний частное лицо или груп-

¹ Избирательные права и право на участие в референдуме в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995—2000). Т. 1. М., 2001. С. 855—860.

па лиц может осуществлять «независимые расходы» в неограниченных размерах. Под независимыми расходами понимаются расходы на агитацию в поддержку кандидата или направленные на поражение определенного кандидата и которые сделаны независимо от кампании в поддержку кандидата. Чтобы считаться независимыми, агитационные действия не должны объединяться с действиями других лица и организаций или делаться с согласия кандидата или лиц, проводящих агитационную кампанию в его пользу; они не должны проводиться по просьбе или по предложению кандидата или лиц, проводящих агитационную кампанию в его пользу. Поскольку не установлено ограничений на независимые расходы, закон требует от таких лиц публичного раскрытия информации об этих расходах, при этом должны быть указаны использованные источники финансирования.

11. В п. 5 комментируемой статьи указан перечень органов, учреждений, организаций и лиц, которым запрещается в той или иной форме проводить предвыборную агитацию. Данные ограничения в целом типичны для избирательного законодательства демократических государств (в частности, в Избирательном кодексе Франции имеется весьма обширный аналогичный перечень). Они в первую очередь направлены на то, чтобы исключить влияние так называемого «административного ресурса», т.е. незаконного воздействия властных, а также силовых структур (органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, избирательных комиссий, воинских частей, военных учреждений и организаций) на формирование волеизъявления избирателей. Использование административного ресурса противоречит принципу проведения свободных выборов.

Запрет на участие в предвыборной агитации лиц, замещающих государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, носит относительный характер. Согласно подп. 2 п. 5 комментируемой статьи, указанные лица могут участвовать в предвыборной агитации при условии, что агитационная деятельность с их стороны осуществляется не при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и без использования преимуществ своего должностного или служебного положения. Таким образом, гарантируются избирательные права указанной категории граждан.

Недопустимость участия в агитации религиозных организаций, а также их представителей при совершении ими обрядов

и церемоний вытекает из ч. 2 ст. 14 Конституции Российской Федерации, согласно которой религиозные объединения отделены от государства.

Участие благотворительных организаций в предвыборной агитации не допускается с учетом того обстоятельства, что агитационная деятельность этих организаций может существенно влиять на мотивацию отдельных групп избирателей, заинтересованных в получении материальной поддержки, что противоречит самим целям благотворительной деятельности, определенным в ст. 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и может привести к фактическому подкупу избирателей.

Запрет на участие в предвыборной агитации иностранных граждан, лиц без гражданства связан с тем, что данные лица не имеют избирательных прав при проведении выборов депутатов Государственной Думы. Иностранные юридические лица не вправе участвовать в предвыборной агитации, поскольку деятельность организаций такого рода, созданных и зарегистрированных за пределами Российской Федерации означала бы вмешательство во внутренние дела Российской Федерации и могло бы привести к ограничению ее суверенитета.

В соответствии с подп. 7 п. 5 комментируемой статьи предвыборную агитацию не могут проводить представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности. При этом не определяется, кто именно является представителем указанных организаций. В этой связи следует руководствоваться определением «представитель средства массовой информации», данным в п. 52 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому представителем средства массовой информации является лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации. Однако такое определение является, по нашему мнению, неоправданно формальным и требует корректировки при внесении изменений и дополнений в комментируемый Федеральный закон.

По сути, ключевым моментом в определении статуса лица в качестве представителя средства массовой информации является физическое наличие указанного удостоверения или иного документа. Такой подход оправдан при реализации предусмотренных Федеральным законом прав рассматриваемой ка-

тегории лиц, и, в частности, их права присутствовать на заседаниях избирательных комиссий. Однако при установлении юридических ограничений по участию граждан в предвыборной агитации факт наличия редакционного удостоверения или иного документа, удостоверяющего полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, не может рассматриваться в качестве единственного обстоятельства, обуславливающего действие рассматриваемого запрета. В определенный момент соответствующее редакционное удостоверение, иной документ могут по тем или иным причинам отсутствовать (быть утеряны, незаконно изъяты и т.п.), что может вовсе не означать, что соответствующее лицо прекратило свою деятельность как представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации. Полагаем, что представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в смысле подп. 7 п. 5 комментируемой статьи должны признаваться только лица, полномочия которых представлять указанную организацию определены в уставе данной организации либо в трудовых договорах, заключенных с указанными лицами.

12. Пункт 6 комментируемой статьи в дополнение к ограничениям, предусмотренным в подп. 2 п. 5 данной статьи, устанавливает специальный режим участия в предвыборной агитации через средства массовой информации лиц, замещающих государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Они вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации только в том случае, если они зарегистрированы в качестве кандидатов, т.е. такая агитация допускается только в качестве гарантии их деятельности в качестве кандидатов. Участие данных лиц в предвыборной агитации через средства массовой информации в пользу иных кандидатов, списков кандидатов не допускается.

13. Недопустимость привлечения к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, связано с тем, что указанные лица в соответствии со ст. 4 комментируемого Федерального закона не обладают избирательными правами и соответственно не могут участвовать в каких-либо избирательных действиях. В соответствии с п. 7 комментируемой статьи несовершеннолетние не могут участвовать в предвыборной агитации непосредственно, т.е. самостоятельно проводить предвыборную агитацию, распространять информацию агитационного характера, а также привлекаться к агитации косвенным образом. Под косвенным привлечением

к предвыборной агитации следует понимать оказание содействия в проведении агитационной деятельности субъектами предвыборной агитации. Привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях. Данной статьей указанного Кодекса также установлена административная ответственность за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом.

14. В п. 8 комментируемой статьи регламентируется порядок использования одного из наиболее распространенных приемов предвыборной агитации, когда для повышения узнаваемости кандидата, его поддержки избирателями в агитационных материалах используются изображения популярных политических и общественных деятелей, артистов и т.п., цитируются их положительные высказывания о деятельности кандидата, политической партии. На практике такого рода агитационные акции нередко проводились без ведома или без согласия лиц, чьи изображения и высказывания использовались в целях предвыборной агитации. Чтобы предотвратить такого рода недобросовестные приемы предвыборной деятельности, Федеральным законом введен порядок, в соответствии с которым использование указанных изображений и высказываний возможно только с письменного согласия соответствующего физического лица. Федеральным законом предусмотрено исключение из данного правила применительно к высказываниям, публично высказанным и опубликованным. При этом обязательна точная ссылка на дату опубликования (обнародования) и источник опубликования (средство массовой информации).

Вместе с тем следует отметить, что установленное в Федеральном законе правило об обязательном письменном согласии на использование высказываний и изображения определенного физического лица касается не только популярных личностей, которые могут каким-либо образом повысить рейтинг кандидата, политической партии, избирательного блока, а всех лиц, изображения и положительные высказывания которых используются в агитационных материалах. Например, если на агитационном плакате используется фотографическое изображение кандидата среди своих сторонников, следует обеспечить, чтобы от этих лиц было получено согласие на использование их изображения.

15. В соответствии с п. 9 ст. 57 финансирование предвыборной агитации допускается только за счет средств избирательных фондов, создаваемых кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. Тем самым устанавливается недопустимость так называемого «независимого финансирования» предвыборной агитации (о чем говорилось выше), ограничиваются возможности участия в предвыборной агитации граждан и общественных объединений.

Норма о недопустимости оплаты предвыборной агитации, имеющей цель побудить или побуждающей голосовать за кандидата, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, избирательным блоком, из средств избирательных фондов других кандидатов, политических партий, избирательных блоков направлена на обеспечение равенства правовых условий предвыборной деятельности кандидатов, политических партий, избирательных блоков. В соответствии с данным положением Федерального закона исключается ситуация, когда кандидат, баллотирующийся по определенному избирательному округу, имеет кандидата-дублера, который сам по себе не ведет активной избирательной кампании, однако при этом использует предусмотренные законом финансовые возможности по ведению предвыборной агитации в пользу основного кандидата. В то же время агитация одного кандидата в пользу другого, не требующая затрат из средств избирательного фонда, допускается.

Статья 58. Агитационный период

1. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

2. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

3. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

4. Агитационные печатные материалы (листочки, плакаты и другие), ранее вывешенные вне помещений для голосования, зданий и помещений избирательных комиссий в установленном федеральным законом порядке на расстоянии не менее 50 метров от входа в них, сохраняются в день голосования на прежних местах.

1. В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» агитационный

период — это период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию. Следовательно, вне рамок агитационного периода проводить предвыборную агитацию не разрешается.

Следует отметить, что в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в комментируемом Федеральном законе неодинаково определяется время начала предвыборной агитации. Согласно п. 1 ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда. В то же время в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» время начала предвыборной агитации не обусловлено созданием соответствующего избирательного фонда. В этой ситуации следует руководствоваться указанной нормой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так как в ней содержится специальное условие, соблюдение которого для субъектов предвыборной агитации является обязательным.

В действующем законодательстве изменены меры ответственности за проведение предвыборной агитации вне рамок агитационного периода. Так, в соответствии подп. «б» п. 2 ст. 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. избирательная комиссия была вправе отказать в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в случае, если установлен факт проведения предвыборной агитации: кандидатом — до его регистрации окружной избирательной комиссией; избирательным объединением, избирательным блоком — до регистрации выдвинутого ими федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Комментируемым Федеральным законом такая санкция к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам не предусмотрена. Это прежде всего объясняется расширением временных рамок агитационного периода: ранее предвыборная агитация могла проводиться только со дня регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

Вместе с тем проведение агитации вне рамок агитационного периода является административным правонарушением. Согласно ст. 5.10. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г.) предвыборная агитация вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от 20 до 50 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 200 до 1000 минимальных размеров оплаты труда. Таким образом административная ответственность за данное правонарушение применяется не только к кандидатам, но и к иным гражданам, должностным лицам, а также к юридическим лицам.

2. Период для проведения предвыборной агитации через средства массовой информации более ограничен: он начинается не непосредственно после выдвижения кандидатов, федеральных списков кандидатов и создания ими избирательных фондов, а только за 30 дней до дня голосования. Данное регулирование направлено на то, чтобы обеспечить равные правовые условия участия кандидатов, политических партий, избирательных блоков в предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, а равно создать предпосылки для осуществления соответствующими избирательными комиссиями контроля за данной агитацией.

3. Запрет на проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день направлен на то, чтобы предоставить избирателям непосредственно перед голосованием возможность взвешенно, без какого-либо внешнего психологического воздействия со стороны кандидатов, политических партий, избирательных блоков, сформировать мнение относительно своего волеизъявления в день голосования. Незаконная агитация в день голосования является серьезным правонарушением, ее проведение может существенно повлиять на результаты волеизъявления избирателей. Если будет доказано, что эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов (п. 3 ст. 96 комментируемого Федерального закона).

4. Норма о сохранении в день голосования агитационных печатных материалов (листовок, плакатов и других), ранее

вывешенных вне помещений для голосования, зданий и помещений избирательных комиссий на расстоянии не менее 50 метров от входа в них, действует только применительно к агитационным печатным материалам, изготовленным и вывешенным в порядке, установленном законом. Если указанная агитационная продукция была изготовлена с нарушением требований Федерального закона (в частности, не указаны необходимые выходные данные) или была вывешена в день, предшествующий дню голосования, правоохранительные органы обязаны в соответствии с п. 7 ст. 64 комментируемого Федерального закона принять меры по изъятию данных незаконных агитационных печатных материалов, о чем незамедлительно проинформировать соответствующую избирательную комиссию.

Статья 59. Общие условия доступа зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков к средствам массовой информации

1. Эфирное время на каналах организаций телерадиовещания и печатная площадь в периодических печатных изданиях могут предоставляться зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, бесплатно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь) либо за плату.

2. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, не вправе использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие политические партии, избирательные блоки. Исключение составляет проведение предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми политической партией, избирательным блоком, за других зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этими же политической партией, избирательным блоком, а также проведение предвыборной агитации политической партией, избирательным блоком за выдвинутых ими зарегистрированных кандидатов.

3. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, а также политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия для проведения предвыборной агитации, в том числе для представления избирателям своих предвыборных программ.

4. Общероссийские государственные организации телерадиовещания и редакции общероссийских государственных периодических печатных

изданий обязаны предоставить возможность проведения предвыборной агитации политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов.

5. Региональные государственные организации телерадиовещания и редакции региональных государственных периодических печатных изданий обязаны предоставить возможность проведения предвыборной агитации кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, и региональным группам кандидатов.

6. Муниципальные организации телерадиовещания и редакции муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия для проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Указанные организации и редакции вправе предоставлять таким кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам эфирное время и печатную площадь только за плату.

7. Негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные не менее чем за один год до начала избирательной кампании, а также негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные менее чем за один год до начала избирательной кампании политическими партиями, вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, эфирное время, печатную площадь за плату. Иные негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам эфирное время, печатную площадь.

8. В случае предоставления эфирного времени, печатной площади условия их оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, которым они предоставлены. Это требование не распространяется на редакции периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими список (списки) кандидатов, политическими партиями, входящими в избирательный блок, выдвинувший список (списки) кандидатов. Под периодическим печатным изданием, учрежденным кандидатом, в настоящем Федеральном законе понимается периодическое печатное издание, учрежденное не менее чем за один год до начала избирательной кампании гражданином (гражданами) Российской Федерации, участвующим (участвующими) в выборах депутатов Государственной Думы в качестве кандидата (кандидатов).

9. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Указанные сведения с уведомлением о готовности предоставить

соответственно политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов эфирное время, печатную площадь в тот же срок должны быть представлены:

в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации — общероссийскими организациями телерадиовещания и редакциями общероссийских периодических печатных изданий;

в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации — региональными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями региональных и муниципальных периодических печатных изданий.

10. Зарегистрированный кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и включенный в общефедеральную часть зарегистрированного федерального списка кандидатов этих же политической партии, избирательного блока, не вправе использовать бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь соответственно на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания и в общероссийских государственных периодических печатных изданиях.

11. Зарегистрированный кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и включенный в региональную группу кандидатов зарегистрированного федерального списка кандидатов этих же политической партии, избирательного блока, вправе использовать бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь соответственно на каналах региональных государственных организаций телерадиовещания и в региональных государственных периодических печатных изданиях либо как кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, либо как кандидат, включенный в региональную группу кандидатов.

12. Организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий (независимо от формы собственности), предоставившие зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, соответственно бесплатное или платное эфирное время и бесплатную или платную печатную площадь, обязаны вести отдельный учет их объема и стоимости в соответствии с формами ведения такого учета, установленными Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и представлять данные этого учета за пять дней до дня голосования и в пятидневный срок после дня голосования:

в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации — по кандидатам, зарегистрированным по соответствующим одномандатным избирательным округам;

в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации — по политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, в том числе по кандидатам, включенным в общефедеральную часть этих списков и в региональные группы кандидатов.

13. Организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий (независимо от формы собственности), предоставившие зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, эфирное время и печатную площадь, обязаны по запросам соответственно избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации представлять им документы, подтверждающие согласие зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока на выполнение платных работ и оказание платных услуг.

14. Допускается отказ негосударственных и муниципальных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, специализированных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, а также государственных периодических печатных изданий, выходящих реже одного раза в неделю, от участия в агитационной деятельности. Таким отказом считается непредставление в соответствующую избирательную комиссию уведомления, указанного в пункте 9 настоящей статьи, в установленный в этом пункте срок.

15. Организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий обязаны хранить указанные в пункте 12 настоящей статьи учетные документы о предоставлении соответственно бесплатного и платного эфирного времени, бесплатной и платной печатной площади не менее трех лет со дня голосования.

16. Предоставление бесплатного или платного эфирного времени и бесплатной или платной печатной площади для проведения предвыборной агитации осуществляется в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, политической партией, избирательным блоком до предоставления указанных эфирного времени, печатной площади. В договоре, заключенном между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и политической партией, избирательным блоком, в качестве условия предоставления бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади указывается стоимость предоставленного бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади (исходя из расценок, указанных в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи) и содержится обязательство политической партии, избирательного блока возместить указанную стоимость, если политическая партия, избирательный блок по итогам голосования не подпадут под действие пункта 1 статьи 71 настоящего Федерального закона.

1. В комментируемой статье определяются условия проведения предвыборной агитации, которые являются общими как для предвыборной агитации на телевидении и радио, так и для агитации в периодических печатных изданиях. В последующих ст. 60 и 61 настоящего Федерального закона эти условия конкретизируются применительно к соответствующим разновидностям средств массовой информации.

2. В соответствии с п. 1 комментируемой статьи эфирное время и печатная площадь для ведения предвыборной агитации может быть предоставлена зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. До регистрации кандидатов, списков кандидатов эфирное время либо печатная площадь для ведения предвыборной агитации не могут быть выделены. Эфирное время и печатная площадь выделяются бесплатно или за плату. Бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь для ведения предвыборной агитации предоставляется только государственными организациями телерадиовещания (ст. 60 Федерального закона) и государственными периодическими печатными изданиями (ст. 61 Федерального закона).

Следует отметить, что бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь являются для политических партий, избирательных блоков бесплатными с известной долей условности, так как согласно п. 1 и 2 ст. 71 комментируемого Федерального закона политическая партия, избирательный блок, получившие по результатам голосования менее 2% голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а также отозвавшие федеральный список кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, обязаны возместить в полном объеме государственным организациям телерадиовещания и редакциям государственных периодических печатных изданий стоимость предоставленных бесплатных эфирного времени и печатной площади. Возмещение указанных денежных средств из избирательных фондов производится политическими партиями, избирательными блоками до дня сдачи итогового финансового отчета. Таким образом для указанных политических партий, избирательных блоков «бесплатное» получение эфирного времени и печатной площади является своеобразным кредитом.

3. В п. 2 комментируемой статьи с целью обеспечения равных условий предвыборной агитации зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков предусмотрен запрет на использование данными участниками выборов предоставленных им бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади в интересах агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие политические партии и избирательные блоки. Исключение предусмотрено для агитации со стороны политической партии, избирательного

блока, а также выдвинутых ими кандидатов в пользу иных кандидатов, выдвинутых теми же партией, избирательным блоком. Возможность соединения предвыборной агитации со стороны данных субъектов избирательного процесса вытекает из особенностей смешанной избирательной системы, применяемой при проведении выборов в Государственную Думу, характерной чертой которой является закрепление ряда преимуществ, дополнительных возможностей за зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми политической партией, избирательным блоком.

Правила, установленные в п. 2 ст. 59 комментируемого Федерального закона в отношении бесплатного предоставления эфирного времени и печатной площади, дополняют запрет на агитацию в пользу одного из кандидатов, федеральных списков кандидатов, выдвинутых определенной политической партией, избирательным блоком, которая финансируется из средств избирательных фондов иных кандидатов, политических партий, избирательных блоков (п. 9 ст. 57 комментируемого Федерального закона).

4. Общим принципом предоставления государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно эфирного времени и печатной площади для агитации является обеспечение равных возможностей для проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатам, а также политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Равные возможности проведения предвыборной агитации проявляются по-разному при предоставлении бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади. В отношении бесплатной агитации на телевидении и радио они заключаются в равных условиях предоставления бесплатного эфирного времени (по его продолжительности, времени выхода в эфир и прочим условиям — п. 1 ст. 60 комментируемого Федерального закона), а в отношении агитации через периодические печатные издания — в равных условиях предоставления бесплатной печатной площади, что проявляется в равном объеме предоставляемой печатной площади, одинаковом месте на полосе, одинаковом размере шрифта и в иных условиях (п. 1 ст. 61 комментируемого Федерального закона). При предоставлении платного эфирного времени, печатной площади условия их оплаты (цена, порядок оплаты) должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков (п. 8 ст. 59).

Обязанность организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий обеспечить равные возможности проведения предвыборной агитации для различных зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков не означает создания для них во всем одинаковых, идентичных условий для предвыборной агитации. Одинаковые условия достигаются, в частности, при проведении зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками совместных агитационных мероприятий на телевидении и радио в соответствии с п. 4 ст. 60 комментируемого Федерального закона. Однако в других случаях создание одинаковых условий участия в предвыборной агитации невозможно в силу того, что чисто технически самостоятельная агитация кандидатов, политических партий, избирательных блоков не может транслироваться в эфир, публиковаться в периодических печатных изданиях в одно и то же время. Между тем конкретные сроки проведения предвыборной агитации через средства массовой информации прямо влияют на ее результативность. Так, известно, что наиболее эффективна агитация в последние дни перед днем голосования. Поэтому комментируемый Федеральный закон гарантирует всем зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам одинаковые начальные условия доступа к агитации через государственные и муниципальные средства массовой информации. Конкретные же условия проведения зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками предвыборной агитации через государственные и муниципальные средства массовой информации (дата и время выхода в эфир, дата публикации) определяются посредством жеребьевок, процедура проведения которых регламентируется в ст. 60 и 61 комментируемого Федерального закона. Жеребьевка как процедура, основанная на случайном распределении, является единственным способом демократического решения вопросов доступа к ограниченным возможностям агитации через средства массовой информации, так как не создает изначальных преимуществ ни одному из зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

5. В п. 4—6 комментируемой статьи определено, каким именно субъектам предвыборной агитации предоставляется эфирное время и печатная площадь государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями. Для *общероссийских государственных* организаций телерадиовещания и периодических пе-

чатных изданий обязанность предоставления возможности ведения предвыборной агитации предусмотрена по отношению к политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Для *региональных государственных* организаций и изданий — по отношению к кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, и региональным группам кандидатов.

В отличие от государственных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий п. 6 комментируемой статьи предусмотрено право, а не обязанность *муниципальных* организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий предоставлять соответственно эфирное время и печатную площадь зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Это связано с тем, что муниципальные (равно как и негосударственные) организации телерадиовещания и периодические печатные издания могут в соответствии с п. 14 комментируемой статьи отказаться от участия в агитационной деятельности.

Предоставление организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями эфирного времени, печатной площади иным субъектам предвыборной агитации (гражданам, общественным объединениям) не предусмотрено.

6. В п. 5 комментируемой статьи упоминается такой специфический субъект предвыборной агитации как *региональная группа кандидатов*. Понятие региональной группы кандидатов содержится в п. 8 ст. 40 комментируемого Федерального закона, согласно которому политическая партия, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации (региональные группы кандидатов), при этом в региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какому субъекту Российской Федерации или группе субъектов Российской Федерации (с указанием перечня субъектов Российской Федерации) соответствует каждая из региональных групп кандидатов, и название каждой из региональных групп кандидатов, состоящее не более чем из пяти слов. Число региональных групп кандидатов не может быть менее семи.

Предоставление бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади региональной группе кандидатов является гарантией предвыборной деятельности для политической

партии, избирательного блока, которые добиваются получения депутатских мандатов по федеральному избирательному округу. Вместе с тем с учетом того обстоятельства, что одно и то же лицо может входить в региональную группу кандидатов и в то же время баллотироваться по одномандатному избирательному округу, Федеральный закон предусматривает определенные ограничения в использовании указанных средств агитации такими кандидатами. В п. 11 комментируемой статьи установлено, что данные кандидаты могут использовать бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь только в одном качестве: либо как кандидаты-одномандатники, либо как кандидаты, состоящие в региональной группе кандидатов. Отсутствие данного ограничения могло бы привести к тому, что у кандидатов, одновременно баллотирующихся в составе региональной группы кандидатов и по одномандатному избирательному округу, возникли значительно более льготные условия участия в избирательной кампании, чем у других кандидатов, баллотирующихся по одномандатным округам, за счет предоставления дополнительного бесплатного времени для ведения предвыборной агитации. Возникновение такого рода ситуации повлекло бы неоправданное изъятие в действии принципа равенства кандидатов, закрепленного в ст. 48 комментируемого Федерального закона.

Еще более жесткое ограничение предусмотрено для кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и включенных в общефедеральную часть зарегистрированного федерального списка кандидатов этих же политической партии, избирательного блока в отношении использования бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади соответственно на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания и в общероссийских государственных периодических печатных изданиях. Согласно п. 10 комментируемой статьи они не вправе использовать указанные возможности агитации. Введение данного запрета направлено на предотвращение практики (особенно широко получившей распространение при проведении выборов в Государственную Думу в 1995 г.), когда лидеры небольших политических партий, которые практически не имеют шанса участвовать в распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу, используют предоставленное партии бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь в целях своего избрания по одномандатному избирательному округу. Однако рассматриваемый

запрет, содержащийся в Федеральном законе следует учитывать и лидерам крупных партий, избирательных блоков. Их выдвижение как в составе федерального списка кандидатов, так и по одномандатным избирательным округам приведет к тому, что они лишатся возможности вести агитационную работу в пользу партии с использованием бесплатного эфирного времени, печатной площади, предоставляемых общероссийскими государственными организациями телерадиовещания и общероссийскими государственными периодическими печатными изданиями. При определении того, будут ли популярные лидеры партии, состоящие в ее федеральном списке кандидатов, одновременно баллотироваться по одномандатным избирательным округам, следует принимать во внимание серьезные последствия этого шага, так как тем самым серьезно ограничиваются возможности участия указанных лиц в предвыборной агитации политической партии на федеральном уровне.

7. Согласно пп. 6 и 7 комментируемой статьи муниципальные и негосударственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания вправе предоставлять эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации только за плату. При этом эфирное время и печатная площадь предоставляются только зарегистрированным кандидатам, а также политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов.

8. В соответствии с п. 7 комментируемой статьи Федерального закона не допускается предоставление эфирного времени, печатной площади соответственно негосударственными организациями телерадиовещания, периодическими печатными изданиями, учрежденными менее чем за один год до начала избирательной кампании. По сути, речь идет о недопустимости использования в целях агитации средств массовой информации, созданных специально для проведения конкретной избирательной кампании. Однако указанное ограничение не распространяется на организации телерадиовещания, периодические печатные издания, учрежденные политическими партиями менее чем за один год до начала избирательной кампании.

Следует обратить внимание на то, что годичный срок, установленный в рассматриваемой норме закона исчисляется именно со дня учреждения, а не регистрации соответствующего средства массовой информации. В связи с этим при определении того, имеет ли право та или иная негосударственная организация телерадиовещания, периодическое печатное издание участвовать в предвыборной агитации, по учредительным доку-

ментам данных организаций, редакций изданий следует установить дату их учреждения.

9. В отличие от государственных и муниципальных средств массовой информации, которые обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия предвыборной агитации, негосударственные средства массовой информации *вправе* предоставлять указанным участникам выборов эфирное время, печатную площадь за плату. Осуществление данного права имеет особенности применительно к организациям телерадиовещания и периодическим печатным изданиям.

По смыслу п. 17 ст. 60 комментируемого Федерального закона организации телерадиовещания не могут произвольно решать вопрос о предоставлении возможности для предвыборной агитации тому или иному участнику выборов, а только как право организации телерадиовещания участвовать в избирательной кампании путем предоставления на равных основаниях эфирного времени, печатной площади зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам. Негосударственные организации телерадиовещания, редакции негосударственных периодических печатных изданий вправе в соответствии с п. 14 комментируемой статьи отказать от агитационной деятельности. Если же организация телерадиовещания не отказалась от участия в агитационной деятельности в установленном порядке, она не вправе отказать в предоставлении кандидату эфирного времени, политической партии, избирательному блоку, обратившимся с такой просьбой. Иное являлось бы нарушением равных условий предоставления эфирного времени, что установлено в п. 17 ст. 60 комментируемого Федерального закона.

Что касается негосударственных периодических печатных изданий, то они согласно п. 12 ст. 61 комментируемого Федерального закона вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации. Однако если печатная площадь предоставлена зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, редакция периодического печатного издания обязана обеспечить единые условия оплаты печатной площади для всех указанных участников выборов (п. 8 комментируемой статьи).

10. Единые условия оплаты эфирного времени, печатной площади для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков включают установление

одинаковых для всех субъектов предвыборной агитации тарифов, общих условий по порядку и форме оплаты, не допускающих дискриминацию кого-либо из кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

Исключение из вышеуказанного правила предусмотрено для периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, соответствующими политическими партиями. Они не обязаны предоставлять печатную площадь на единых условиях оплаты. При этом на периодические печатные издания, учрежденные кандидатом, данный особый режим распространяется только в случае, если они были учреждены не менее, чем за один год до начала избирательной кампании.

В каких пределах допускается отступление от единых условий оплаты печатной площади? Оно не может являться произвольным, поскольку в соответствии с п. 6 ст. 69 Федерального закона запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, реализация товаров, оказание услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах. При предоставлении печатной площади периодическими печатными изданиями, учрежденными кандидатами, политическими партиями, тарифы на предоставляемые услуги могут варьироваться в пределах колебания цен, сложившихся на рынке в соответствующий период времени.

11. Все организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий, имеющие право (а государственные и муниципальные организации и редакции обязаны) предоставлять за плату эфирное время, печатную площадь, должны в порядке и сроки, указанные в п. 9 комментируемой статьи, опубликовать и представить в соответствующие избирательные комиссии сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади с уведомлением о готовности предоставлять эфирное время, печатную площадь политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов. При этом согласно п. 14 комментируемой статьи допускается неопубликование указанных сведений и их непредставление вместе с соответствующим уведомлением в избирательные комиссии для негосударственных и муниципальных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, специализированных

организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, а также государственных периодических печатных изданий, выходящих реже одного раза в неделю. Такого рода бездействие организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий считается их отказом от участия в агитационной деятельности. В связи с этим руководителям организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий, намеренных участвовать в предвыборной агитации, следует иметь в виду, что для осуществления их права предоставлять платное эфирное время, печатную площадь в соответствии с Федеральным законом необходимо предпринимать активные действия по проявлению своих намерений, так как бездействие может лишить их этого права в рамках проходящей избирательной кампании.

12. Участие организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий в предвыборной агитации налагает на них целый ряд дополнительных обязанностей по учету объема и стоимости предоставленного эфирного времени и печатной площади, предоставлению данных этого учета в соответствующие избирательные комиссии, хранению этих учетных документов, заключению договоров с кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, которым предоставляется эфирное время, печатная площадь. По запросам соответствующих избирательных комиссий указанные организации и редакции обязаны предоставлять им документы, подтверждающие согласие зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока на выполнение платных работ и оказание платных услуг. Данные положения, закрепленные в пп. 12, 13, 15 и 16 комментируемой статьи, обеспечивают возможности для контроля за соблюдением установленных Федеральным законом условий и порядка предоставления эфирного времени, печатной площади со стороны соответствующих избирательных комиссий.

Следует отметить, что если обязательные условия вышеуказанных договоров исчерпывающим образом определены непосредственно в Федеральном законе, равно как порядок предоставления данных учета объема и стоимости предоставленного эфирного времени и печатной площади в соответствующие избирательные комиссии и порядок хранения этих учетных документов, то формы ведения учета эфирного времени и печатной площади организациями телерадиовещания и редакциями периодических устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В этой связи руководителям организаций телерадиовещания, редакций пе-

риодических печатных изданий следует обеспечить получение образцов указанных форм из официальных источников. Таковым, в частности, является печатный орган Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Статья 60. Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио

1. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, имеют право на предоставление им бесплатного эфирного времени на каналах государственных организаций телерадиовещания, осуществляющих теле- и (или) радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных условиях (продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия).

2. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания выделяет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее одного часа в рабочие дни в период, установленный пунктом 2 статьи 58 настоящего Федерального закона. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных организаций телерадиовещания выделяет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее 30 минут в рабочие дни в период, установленный пунктом 2 статьи 58 настоящего Федерального закона, а в случае, если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, — не менее одной четвертой части общего времени вещания. Предоставляемое бесплатно эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

3. Объем эфирного времени, предоставляемого в каждом субъекте Российской Федерации региональной группе кандидатов региональной государственной организацией телерадиовещания, исчисляется путем умножения объема эфирного времени, предоставленного организацией телерадиовещания зарегистрированному по одномандатному избирательному округу кандидату в соответствующем субъекте Российской Федерации, на число одномандатных избирательных округов в этом субъекте Российской Федерации, но не может превышать этот объем более чем в три раза. При этом организации телерадиовещания предоставляют равный объем эфирного времени зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, региональным группам кандидатов с учетом указанного соотношения.

4. Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого организациями телерадиовещания, отводится зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов, политиче-

ским партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, для совместного проведения дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий. Если на каждого зарегистрированного кандидата из общего объема бесплатного эфирного времени приходится менее пяти минут, данное правило не применяется. При предоставлении эфирного времени для проведения совместных агитационных мероприятий на каналах региональных государственных организаций телерадиовещания расчет и предоставление эфирного времени производится отдельно для зарегистрированных кандидатов и региональных групп кандидатов с учетом соотношения, указанного в пункте 3 настоящей статьи. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все зарегистрированные кандидаты, региональные группы кандидатов, политические партии, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, должны быть допущены на равных основаниях.

5. В совместных агитационных мероприятиях, указанных в пункте 4 настоящей статьи, зарегистрированные кандидаты (в том числе включенные в федеральный список кандидатов), уполномоченные представители и доверенные лица политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, могут участвовать только лично.

6. Представители кандидата, зарегистрированного по одномандатному избирательному округу, к участию в совместных агитационных мероприятиях, указанных в пункте 4 настоящей статьи, не допускаются.

7. Кандидат, региональная группа кандидатов, политическая партия, избирательный блок вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии, указанном в пункте 4 настоящей статьи.

8. В случаях, предусмотренных пунктами 6 и 7 настоящей статьи, эфирное время, отведенное для проведения совместного агитационного мероприятия, не уменьшается, за исключением случая, когда в агитационном мероприятии может принять участие только один участник. Такому участнику по его желанию предоставляется бесплатное эфирное время в пределах доли, полученной делением эфирного времени, предоставляемого для проведения совместного агитационного мероприятия, на общее число предполагавшихся участников указанного агитационного мероприятия. Неучастие зарегистрированного кандидата, региональной группы кандидатов, политической партии, избирательного блока в совместном агитационном мероприятии не влечет за собой увеличение объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого им в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

9. Оставшаяся часть бесплатного эфирного времени, предоставляемого организациями телерадиовещания, распределяется в равных долях соответственно между зарегистрированными кандидатами, между региональными группами кандидатов, между политическими партиями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов.

10. По завершении регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов, но не позднее чем за 32 дня до дня голосования проводится

жеребьевка в целях распределения бесплатного эфирного времени между всеми зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов.

11. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания проводит жеребьевку, в результате которой определяются даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов политических партий, избирательных блоков. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания проводит жеребьевку, в результате которой определяются даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов. При проведении жеребьевки вправе присутствовать лица, указанные в пункте 1 статьи 31 настоящего Федерального закона. Результаты жеребьевки оформляются протоколом. Определенный в результате жеребьевки график распределения эфирного времени публикуется соответственно в общероссийских и региональных государственных периодических печатных изданиях. Эфирное время предоставляется на основании договора, заключенного после проведения жеребьевки.

12. Государственные организации телерадиовещания обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, на платной основе. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Общий объем платного эфирного времени, резервируемого каждой организацией телерадиовещания, не может быть меньше общего объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого в соответствии с пунктами 2 и 3 настоящей статьи, но не должен превышать его более чем в два раза.

13. Каждый зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, политическая партия, избирательный блок вправе за соответствующую плату получить эфирное время из общего объема зарезервированного эфирного времени в пределах доли, полученной делением этого объема на общее число соответственно зарегистрированных кандидатов и региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 3 настоящей статьи) либо политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

14. Эфирное время, указанное в пункте 12 настоящей статьи, должно предоставляться организацией телерадиовещания в период, указанный в пункте 2 статьи 58 настоящего Федерального закона. Даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов определяются жеребьевкой, проводимой организацией телерадиовещания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков. Жеребьевка должна проводиться в срок, установленный

пунктом 10 настоящей статьи. Эфирное время предоставляется на основании договора, заключенного после проведения жеребьевки.

15. Муниципальные организации телерадиовещания, выполнившие условия пункта 9 статьи 59 настоящего Федерального закона, предоставляют зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, для проведения предвыборной агитации платное эфирное время. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Общий объем эфирного времени, предоставляемого зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам муниципальной организацией телерадиовещания, определяется этой организацией телерадиовещания. Даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов каждого зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока определяются в соответствии с жеребьевкой, проводимой организацией телерадиовещания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. Жеребьевка должна проводиться в срок, установленный пунктом 10 настоящей статьи. Эфирное время предоставляется на основании договора, заключенного после проведения жеребьевки.

16. Если зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, политическая партия, избирательный блок после проведения жеребьевки откажутся от использования эфирного времени, они обязаны не позднее чем за пять дней до выхода в эфир сообщить об этом в письменной форме соответствующей организации телерадиовещания, которая вправе использовать высвободившееся эфирное время по своему усмотрению.

17. Предоставление эфирного времени зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, на каналах негосударственных организаций телерадиовещания осуществляется на равных условиях. Негосударственные организации телерадиовещания, не соблюдающие этих требований, а также не выполнившие условий пункта 9 статьи 59 настоящего Федерального закона, не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам эфирное время для целей предвыборной агитации.

18. В договорах о предоставлении платного эфирного времени должны быть указаны следующие условия: вид (форма) предвыборной агитации, дата и время выхода в эфир, продолжительность предоставляемого эфирного времени, размер и порядок его оплаты, формы и условия участия журналиста (ведущего) в теле-, радиопередаче. После выполнения условий договора оформляются акт выполнения работ и соответствующая справка об использованном эфирном времени, в которых отмечается выполнение обязательств по договору с указанием программы вещания, названия передачи и времени ее выхода в эфир.

19. Платежный документ филиалу Сберегательного банка Российской Федерации о перечислении в полном объеме средств в оплату стоимости эфирного времени должен быть представлен зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком не позднее чем за два дня до дня предоставления эфирного времени. Копия платежного документа с отметкой филиала Сберегательного банка Российской Федерации должна быть представлена зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком в организацию телерадиовещания до предоставления эфирного времени. В случае нарушения указанных условий предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания не допускается.

20. Филиал Сберегательного банка Российской Федерации обязан перечислить денежные средства не позднее операционного дня, следующего за днем получения платежного документа. При этом срок осуществления безналичного платежа не должен превышать два операционных дня в пределах субъекта Российской Федерации и пять операционных дней в пределах Российской Федерации.

21. Если в ходе использования платного эфирного времени зарегистрированный кандидат, политическая партия, избирательный блок нарушат условия, установленные настоящим Федеральным законом, организация телерадиовещания вправе обратиться в суд с требованием о расторжении договора на предоставление эфирного времени.

22. Запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, региональной группы кандидатов, политической партии, избирательного блока, в том числе рекламой товаров, работ и услуг.

23. Запрещается перекрывать передачу предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, региональной группы кандидатов, политической партии, избирательного блока на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радиопрограмм, агитационных материалов.

24. Видео- и аудиозаписи выпущенных в эфир теле- и радиопрограмм, содержащих предвыборную агитацию, хранятся в соответствующей организации телерадиовещания не менее 12 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир. Организации телерадиовещания обязаны бесплатно предоставлять копии указанных теле- и радиопрограмм по требованию избирательных комиссий.

1. В ст. 60 комментируемого Закона содержится подробное регулирование порядка проведения предвыборной агитации на телевидении и радио. Столь детальное регулирование объясняется стремлением законодателя исключить необходимость дополнительной регламентации предвыборной агитации подзаконными актами, сделать для организаций телерадиовещания, кандидатов, политических партий, избирательных блоков максимально ясными их права и обязанности при проведении предвыборной агитации по телевидению и радио.

2. В комментируемой статье устанавливается общий объем бесплатного эфирного времени, которое предоставляется государственными (общероссийскими и региональными) организациями телерадиовещания зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Бесплатное предоставление эфирного времени указанным участникам выборов является одной из наиболее существенных гарантий свободного проведения ими предвыборной агитации. Данный вид предвыборной агитации в соответствии со сложившейся как мировой, так и российской практикой проведения выборов является одним из наиболее эффективных и наиболее дорогостоящим. В связи с этим с точки зрения обеспечения равных условий предвыборной деятельности для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков важно предоставить всем зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам реальную возможность выступить на каналах государственных организаций телерадиовещания.

Равные условия предоставления эфирного времени включают в себя выполнение следующих требований.

1) Равная продолжительность предоставленного эфирного времени. Она должна быть одинаковой соответственно для:

— кандидатов, зарегистрированных по одномандатным округам, образованных в определенном субъекте Российской Федерации;

— региональных групп кандидатов по определенному субъекту Российской Федерации;

— политических партий, избирательных блоков.

2) Равноценное время выхода в эфир. Вполне естественно, что все участники выборов не могут вести предвыборную агитацию в одно и то же время. Поэтому конкретное время ведения агитации на телевидении и радио определяется путем проведения жеребьевки, в которой все кандидаты, политические партии, избирательные блоки участвуют на равных оснований и изначально никто из них не имеет преимуществ. В результате жеребьевки определенные участники выборов могут оказаться в более выгодном положении. В частности, это касается тех, кому выпадет жребий вести агитацию по телевидению и радио непосредственно перед окончанием агитационного периода. Однако закон гарантирует только изначально равенство возможностей агитации, но не одинаковые условия их реализации.

Для того чтобы минимизировать возможное фактическое неравенство кандидатов, политических партий, избирательных блоков большое значение имеет последовательная реализация положения содержащегося в п. 2 ст. 60, в соответствии с которым предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Следует отметить, что указанный период не может определяться организацией телерадиовещания произвольно, а только с учетом практики деятельности средств массовой информации, объективных замеров массовости аудитории определенных каналов телевидения и радиовещания в то или иное время суток. Несоблюдение этого требования является нарушением прав на участие в предвыборной агитации зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков и может быть обжаловано в установленном порядке.

Следует отметить, что Федеральный закон не содержит исчерпывающего перечня условий, создающих равные основания предоставления эфирного времени. В связи с этим при предоставлении организациями телерадиовещания бесплатного эфирного времени зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам должны учитываться и иные условия, являющиеся для участников выборов важными с точки зрения обеспечения равных условий предоставления им бесплатного эфира. Соответственно зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки вправе потребовать соблюдения указанных условий.

3. Платное эфирное время в обязательном порядке предоставляется зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, государственными организациями телерадиовещания. Для этого они должны специально резервировать эфирное время в объеме, установленном п. 12 комментируемой статьи. Муниципальные и негосударственные организации телерадиовещания, выполнившие условия п. 9 ст. 59 комментируемого Федерального закона, имеют право предоставлять платное эфирное время.

4. Для распределения между зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, как бесплатного эфирного времени, так и платного эфирного времени, предоставляемого государственными и муниципальными

организациями телерадиовещания, проводится жеребьевка. Между тем правила ее проведения различаются при предоставлении бесплатного и платного эфирного времени. Согласно п. 11 комментируемой статьи жеребьевка по распределению бесплатного эфирного времени проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания и лиц, указанных в п. 1 ст. 31 комментируемого Федерального закона. В то же время жеребьевка по распределению платного эфирного времени, предоставляемого как государственными, так и муниципальными организациями телерадиовещания, проводится самими организациями телерадиовещания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков (пп. 14, 15 ст. 60). В данном случае заинтересованными лицами следует считать зарегистрированных кандидатов, политические партии, избирательные блоки. Важно отметить, что платное эфирное время не предоставляется автоматически. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки для осуществления права на получение платного эфирного времени должны своевременно подать в соответствующие организации телерадиовещания письменные заявки на участие в жеребьевке.

5. Согласно п. 17 комментируемой статьи для предоставления платного эфирного времени негосударственным организациям телерадиовещания не требуется проводить жеребьевку с участием представителей зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. В то же время предоставление эфирного времени зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, на каналах негосударственных организаций телерадиовещания должно осуществляться на равных условиях. По аналогии с условиями предоставления платного эфирного времени государственными и муниципальными организациями телерадиовещания, определенными в пп. 12 и 15 комментируемой статьи, можно полагать, что речь идет о равных условиях как о едином размере и условиях оплаты эфирного времени. В то же время следует отметить, что применительно к негосударственным организациям телерадиовещания равные условия предоставления эфирного времени означают также и обязанность соответствующей организации телерадиовещания предоставлять эфирное время

всем зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, выразившим на то свою волю. Выборочное предоставление эфирного времени одним участникам выборов и отказ другим по усмотрению негосударственной организации телерадиовещания не допускается. С учетом этих обстоятельств можно высказать рекомендацию для руководителей негосударственных организаций телерадиовещания по возможности использовать процедуру жеребьевки для решения вопроса о дате и времени выхода в эфир агитационных материалов, выступлений по телевидению и радио тех или иных зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, так как тем самым в полной мере обеспечиваются равные условия предоставления эфирного времени данным участникам выборов и предотвращаются их возможные претензии по поводу несправедливого распределения эфирного времени.

6. Нововведением комментируемого Федерального закона является порядок, в соответствии с которым обязательно заключение договора между организацией телерадиовещания и зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком при предоставлении им как платного, так и бесплатного эфирного времени. Общие условия таких договоров, а также особенности договоров на предоставление бесплатного эфирного времени установлены в п. 16 ст. 59 комментируемого Федерального закона. В п. 18 комментируемой статьи установлены дополнительные условия, предъявляемые к договорам на предоставление платного эфирного времени.

7. В п. 21 комментируемой статьи в общей форме обозначен механизм расторжения договора на предоставление платного эфирного времени. Это возможно, если кандидат политическая партия, избирательный блок в ходе использования платного эфирного времени нарушат условия, установленные Федеральным законом. В этом случае организация телерадиовещания вправе обратиться в суд с требованием о расторжении этого договора.

Вместе с тем в связи с указанным порядком расторжения договора возникает целый ряд проблем.

Каковы временные рамки нарушений со стороны кандидата, которые могут послужить основанием для обращения в суд с требованием о расторжении рассматриваемого договора? Может ли, например, предварительное, до выхода в эфир, предоставление кандидатом агитационных материалов в телерадиокомпанию, в которых главный редактор усмотрел агитацию в пользу другого кандидата, рассматриваться как нарушение, на

основании которого возможно обращение в суд с требованием о расторжении договора? Полагаем, что это не так, поскольку Федеральный закон говорит о нарушениях именно в ходе использования эфирного времени. Эфирное время может использоваться только, если оно реально предоставляется кандидату. Таким образом Федеральный закон в рассматриваемом положении регламентирует конкретную ситуацию, когда нарушение выявляется в ходе записи выступления в эфир или же выступления в прямом эфире.

Однако каковы непосредственные последствия выявления нарушений закона со стороны кандидата, политической партии, избирательного блока при таких обстоятельствах? Может ли организация телерадиовещания в одностороннем порядке прекратить исполнение своих обязательств по договору и тем самым лишить кандидата, политическую партию, избирательный блок возможности использования платного эфира для целей предвыборной агитации. Это актуально с учетом крайне сжатых сроков проведения предвыборной агитации по телевидению и радио, в течение которых весьма проблематично получить вступившее в законную силу решение суда (которое будет принято не в сокращенные сроки, предусмотренные по делам о нарушениях избирательных прав граждан, а в порядке, предусмотренном для общего искового производства). Возможно ли прекращение предоставления эфира кандидату при нарушениях с его стороны в «прямом эфире»? Для решения данных вопросов следует обратиться к нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующим порядок изменения и расторжения договоров.

Статья 450 Гражданского кодекса Российской Федерации «Основания изменения и расторжения договора» предусматривает следующее:

1. Изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или договором.

2. По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только:

1) при существенном нарушении договора другой стороной;

2) в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или договором.

Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

3. В случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон, договор считается соответственно расторгнутым или измененным.

В рассматриваемом случае комментируемый Федеральный закон не предусматривает для организации телерадиовещания возможность одностороннего отказа от исполнения договора. Отказ от предоставления эфирного времени предусмотрен только в п. 19 рассматриваемой статьи по основанию несвоевременной предварительной оплаты эфирного времени. Таким образом, неисполнение организацией телерадиовещания своих обязательств по договору в случае иных нарушений со стороны кандидата, политической партии, избирательного блока возможно только в случае, если это будет предусмотрено в самом договоре на предоставление платного эфирного времени.

Статья 61. Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания

1. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади в государственных периодических печатных изданиях, выходящих не реже одного раза в неделю, на следующих условиях: равный объем предоставляемой печатной площади, одинаковое место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные условия.

2. Общий еженедельный минимальный объем бесплатной печатной площади, которую каждая из редакций государственных периодических печатных изданий предоставляет соответственно зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов либо политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, должен составлять не менее 10 процентов от общего объема еженедельной печатной площади соответствующего издания в период, установленный пунктом 2 статьи 58 настоящего Федерального закона. Информация об общем объеме бесплатной печатной площади, которую такое периодическое печатное издание предоставляет для целей предвыборной агитации в течение периода, установленного пунктом 2 статьи 58 настоящего Федерального закона, публикуется в данном издании не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

3. Объем печатной площади, предоставляемой в каждом субъекте Российской Федерации региональной группе кандидатов редакцией регионального государственного периодического печатного издания, исчисляется путем умножения объема печатной площади, предоставляемой соответствующей редакцией периодического печатного издания зарегистрированному по одномандатному избирательному округу кандидату в данном субъекте Российской Федерации, на число одномандатных

избирательных округов в данном субъекте Российской Федерации, но не может превышать этот объем более чем в три раза. При этом указанные редакции периодических печатных изданий предоставляют равный объем печатной площади зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, региональным группам кандидатов с учетом указанного соотношения.

4. Общий объем бесплатной печатной площади, декларированный редакцией периодического печатного издания, распределяется между зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками путем деления общего объема выделяемой печатной площади на общее число зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 3 настоящей статьи) либо политических партий, избирательных блоков, имеющих право на бесплатную печатную площадь в данном периодическом печатном издании.

5. После завершения регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов, но не позднее чем за 32 дня до дня голосования редакция периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц проводит жеребьевку в целях распределения бесплатной печатной площади между всеми зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками и установления дат бесплатных публикаций их предвыборных агитационных материалов. При проведении жеребьевки вправе присутствовать члены соответствующей избирательной комиссии, а также лица, указанные в пункте 1 статьи 31 настоящего Федерального закона. Результаты жеребьевки оформляются протоколом. Печатная площадь предоставляется на основе договора, заключенного после проведения жеребьевки.

6. Редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны резервировать платные печатные площади для проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов. Размер и условия оплаты печатных площадей должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Общий объем платной печатной площади, резервируемой редакцией периодического печатного издания, не может быть меньше общего объема бесплатной печатной площади, предоставляемой в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, но не должен превышать этот объем более чем в два раза.

7. Каждый зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, политическая партия, избирательный блок, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе получить платную печатную площадь из общего объема зарезервированной печатной площади в пределах доли, полученной путем деления этого объема на общее число соответственно зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 3 настоящей статьи) либо политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

8. Печатная площадь, указанная в пункте 6 настоящей статьи, должна предоставляться редакцией периодического печатного издания в период, указанный в пункте 2 статьи 58 настоящего Федерального закона. Дата опубликования предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, региональной группы кандидатов, политической партии, избирательного блока определяется жеребьевкой, проводимой редакцией периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков. Жеребьевка должна проводиться в срок, указанный в пункте 5 настоящей статьи. При проведении жеребьевки вправе присутствовать члены соответствующей избирательной комиссии, а также лица, указанные в пункте 1 статьи 31 настоящего Федерального закона. Результаты жеребьевки оформляются протоколом. Печатная площадь предоставляется на основе договора, заключенного после проведения жеребьевки.

9. Редакции муниципальных периодических печатных изданий, редакции выходящих реже одного раза в неделю государственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 9 статьи 59 настоящего Федерального закона, предоставляют зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, платную печатную площадь. Размер и условия оплаты указанной печатной площади должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Общий объем печатной площади, предоставляемой зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам редакциями указанных периодических печатных изданий, определяют сами редакции. Дата опубликования предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока определяется в соответствии с жеребьевкой, проводимой редакциями указанных периодических печатных изданий с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков. Жеребьевка должна проводиться в срок, установленный пунктом 5 настоящей статьи. Печатная площадь предоставляется на основании договора, заключенного после проведения жеребьевки.

10. Если зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, политическая партия, избирательный блок, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, после проведения жеребьевки откажутся от использования печатной площади, они обязаны не позднее чем за пять дней до дня опубликования предвыборного агитационного материала сообщить об этом соответствующей редакции периодического печатного издания, которая вправе использовать высвободившуюся печатную площадь по своему усмотрению.

11. Редакции негосударственных периодических печатных изданий вправе публиковать предвыборные агитационные материалы в соответствии с договором, заключенным между редакцией периодического пе-

чатного издания и зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов. Редакции негосударственных периодических печатных изданий, не выполнившие условий пункта 9 статьи 59 настоящего Федерального закона, не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

12. Редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 9 статьи 59 настоящего Федерального закона, вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации.

13. Платежный документ филиалу Сберегательного банка Российской Федерации о перечислении в полном объеме средств в оплату стоимости печатной площади должен быть представлен зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком не позднее чем за два дня до дня опубликования предвыборного агитационного материала. Копия платежного документа с отметкой филиала Сберегательного банка Российской Федерации должна быть представлена зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком в редакцию периодического печатного издания до предоставления печатной площади. В случае нарушения этого условия предоставление печатной площади не допускается.

14. Филиал Сберегательного банка Российской Федерации обязан перечислить денежные средства не позднее операционного дня, следующего за днем получения платежного документа. При этом срок осуществления безналичного платежа не должен превышать два операционных дня в пределах субъекта Российской Федерации и пять операционных дней в пределах Российской Федерации.

15. Публикация предвыборных агитационных материалов, осуществляемая в соответствии с настоящей статьей, не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующими зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов.

16. Редакции периодических печатных изданий, публикующих предвыборные агитационные материалы, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, политической партии, избирательному блоку путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий. Это требование не распространяется на редакции периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, политическими партиями, входящими в избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов.

17. Во всех материалах, помещаемых в периодических печатных изданиях и оплачиваемых из средств избирательного фонда кандидата, политической партии, избирательного блока, должна помещаться информация о том, из избирательного фонда какого кандидата, какой политической партии, какого избирательного блока была произведена оплата

соответствующей публикации. Если опубликование предвыборных агитационных материалов было осуществлено бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием, какому зарегистрированному кандидату, какой политической партии, какому избирательному блоку была предоставлена возможность размещения соответствующей публикации. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

1. В ст. 61 комментируемого Закона содержится детальная регламентация порядка проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях. Нормы статьи конкретизируют общие условия доступа зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков к средствам массовой информации, закрепленные в ст. 59 комментируемого Федерального закона. Подробное регулирование предвыборной агитации в периодических печатных изданиях исключает необходимость ее дополнительной регламентации подзаконными актами. Одновременно это позволяет максимально четко определить права и обязанности как кандидатов политических партий избирательных блоков, так и редакций периодических печатных изданий при проведении предвыборной агитации.

2. В ст. 61 комментируемого Закона устанавливаются правила определения общего еженедельного минимального объема бесплатной печатной площади для ведения предвыборной агитации, которая предоставляется государственными (общероссийскими и региональными) периодическими печатными изданиями, выходящими не реже одного раза в неделю, соответственно зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов либо политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Согласно пп. 4, 5 ст. 59 комментируемого Федерального закона редакции общероссийских государственных периодических изданий предоставляют возможность проведения предвыборной агитации политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, а редакции региональных государственных периодических изданий предоставляют возможность проведения предвыборной агитации кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, и региональным группам кандидатов.

Конкретная информация об общем объеме бесплатно предоставляемой печатной площади должна быть опубликована в соответствующем периодическом печатном издании в срок, установленный п. 2 ст. 61 комментируемого Закона. Это является важной информационной гарантией для осуществления

кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками права на предвыборную агитацию.

3. Государственные (общероссийские и региональные) периодические печатные издания, выходящие не реже одного раза в неделю, помимо предоставления бесплатной печатной площади, обязаны также резервировать платные печатные площади для проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, политическими партиями, избирательными блоками. Минимальный и максимальный объем этих платных площадей установлен в п. 6 комментируемой статьи.

В отличие от вышеуказанных периодических печатных изданий к муниципальным периодическим печатным изданиям, государственным периодическим печатным изданиям, выходящим не реже одного раза в неделю и заявившим о своем участии в агитационной деятельности, применяются иные правила по определению общего объема платной печатной площади, предоставляемой зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам. Он определяется редакциями этих изданий самостоятельно.

Распределение как платной, так и бесплатной эфирной площади, предоставляемой редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий осуществляется посредством жеребьевок, проводимых редакциями соответствующих периодических печатных изданий.

Следует обратить внимание, что жеребьевка по распределению платного эфирного времени, предоставляемого редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий, производится на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков (пп. 8, 9 ст. 61 комментируемого Закона). Таким образом платная печатная площадь не предоставляется автоматически. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные блоки для осуществления права на получение платной печатной площади должны своевременно подать в редакции соответствующих периодических печатных изданий письменные заявки на участие в жеребьевке.

4. Предоставление как платной, так и бесплатной печатной площади производится только в соответствии с письменным договором, заключенным между зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком до предоставления им печатной площади (п. 16 ст. 59 комментируемого

Федерального закона). Предоставление платной печатной площади не допускается при неоплате или несвоевременной оплате платной печатной площади в соответствии с требованиями п. 13 комментируемой статьи.

5. Особый порядок публикации предвыборных агитационных материалов предусмотрен для негосударственных периодических печатных изданий. В случае выполнения условий п. 9 ст. 59 комментируемого Закона они вправе публиковать эти материалы. В отличие от государственных и муниципальных периодических печатных изданий для определения даты опубликования предвыборных агитационных материалов негосударственными изданиями необязательно проведение жеребьевки. Публикация агитационных материалов осуществляется на основе договора редакции периодического печатного издания с зарегистрированным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов. В таком договоре, заключаемом с конкретным участником выборов, и может закрепляться дата опубликования предвыборных агитационных материалов. По желанию редакции негосударственного периодического печатного издания может проводиться жеребьевка в указанных целях, в таком случае договоры с кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками заключаются после проведения этой жеребьевки.

В соответствии с п. 8 ст. 59 комментируемого Федерального закона в случае предоставления печатной площади редакцией негосударственного периодического печатного издания она должна применять единые для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков условия оплаты печатной площади (за исключением изданий, учрежденных соответствующими кандидатами, политическими партиями). Однако в соответствии с п. 7 ст. 59 комментируемого Федерального закона редакции негосударственных периодических печатных изданий не обязаны в отличие от государственных и муниципальных изданий обеспечивать участникам выборов равные условия для проведения ими предвыборной агитации. В этой связи положение, содержащееся в п. 12 комментируемой статьи о возможности редакции негосударственного периодического печатного издания отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации, следует понимать как возможность отказа со стороны редакции негосударственного периодического печатного издания в отношении конкретных кандидатов, политических пар-

тий, избирательных блоков. О том, что в данном случае речь идет именно об отказе отдельным участникам выборов подтверждается тем, что процедура отказа негосударственных периодических печатных изданий от участия в агитационной деятельности как таковой, т.е. по отношению ко всем участникам выборов, регламентируется отдельно (п. 14 ст. 59 комментируемого Федерального закона). Вместе с тем нельзя не отметить, что в данном случае условия деятельности негосударственных периодических печатных изданий в Федеральном законе установлены недостаточно определенно. Полагаем, что в последующем при внесении изменений и дополнений в Федеральный закон порядок публикации агитационных материалов в негосударственных периодических печатных изданиях должен быть сформулирован более четко и исключать множественность толкования.

6. Согласно п. 16 комментируемой статьи предусмотрено исключение из общего порядка участия в предвыборной агитации для редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, соответствующими политическими партиями, а именно: они вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, политической партии, избирательному блоку путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий. С учетом того обстоятельства, что изменение тиража, как правило, влечет изменение стоимости изготовления выпуска периодического печатного издания, данную норму закона следует рассматривать так же и как специальное исключение из правила, установленного п. 6 ст. 69 комментируемого Федерального закона, согласно которому запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, реализация товаров, оказание услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

7. Поскольку периодическое печатное издание не вправе самостоятельно, по собственной инициативе и от своего имени проводить предвыборную агитацию, в комментируемом Федеральном законе установлен ряд требований, обеспечивающих объективную (особым образом не выделяющую определенных участников выборов) подачу агитационных материалов, размещаемых в периодических печатных изданиях, предотвращающих искажение смысла, общей направленности этих материалов. В частности, запрещены какие-либо редакционные комментарии к агитационным материалам, а также не согласо-

ванные с соответствующим кандидатом, политической партией, избирательным блоком заголовки или иллюстрации.

8. Для осуществления контроля за соблюдением порядка размещения агитационных материалов в периодических печатных изданиях необходима четкая персонификация этих материалов. В этой связи в п. 17 комментируемой статьи вводятся требования по обязательному указанию в агитационных материалах, помещаемых в периодических печатных изданиях, информации о данных бесплатных и платных материалах в установленном объеме. Ответственность за выполнение этого требования возлагается не на кандидата, политическую партию, избирательный блок, разместивших данный материал, а на редакцию периодического печатного издания. Несоблюдение этого требования влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 62. Условия предвыборной агитации посредством проведения массовых мероприятий

1. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, в организации и проведении собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий.

2. Заявления о выделении помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, с избирателями рассматриваются государственными органами, органами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. Уведомления организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления не позднее чем в семидневный срок со дня их получения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. По заявке зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного блока, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, помещения, пригодные для проведения предвыборных массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляются собственником, владельцем в пользование на установленное избирательной комиссией субъекта Российской Федерации либо по ее поручению окружной или территориальной избирательной комиссией время для встреч зарегистрированных кандидатов или их доверенных лиц, доверенных лиц и уполномоченных представителей политических партий, избирательных блоков с избирателями. При этом избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для зарегистрированных кандидатов, политических партий,

избирательных блоков при проведении предвыборных массовых мероприятий.

4. Если указанное в пункте 3 настоящей статьи помещение, а равно помещение, находящееся в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, было предоставлено для проведения предвыборных массовых мероприятий одному из зарегистрированных кандидатов, политической партии, избирательному блоку, зарегистрировавшим федеральный список кандидатов, собственник, владелец помещения не вправе отказать другим зарегистрированному кандидату, политической партии, избирательному блоку в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода.

5. Предвыборная агитация и публичные выступления кандидатов, зарегистрированных по одномандатному избирательному округу, на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, допускается только в случае, если об этом мероприятии были извещены все кандидаты, зарегистрированные по данному избирательному округу, и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии.

6. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, выдвинувшие список (списки) кандидатов, вправе на договорной основе арендовать для проведения встреч с избирателями, собраний, митингов, публичных дебатов и других предвыборных массовых мероприятий принадлежащие гражданам и организациям здания и помещения независимо от формы собственности.

7. Для агитационных целей не могут предоставляться здания и сооружения, включенные в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

8. Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается, за исключением случая, когда единственное здание (помещение), пригодное для встреч с избирателями, находится в расположении воинской части. Такое здание (помещение) выделяется для проведения агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу соответствующей избирательной комиссии. Встречи зарегистрированных кандидатов или их доверенных лиц, уполномоченных представителей и доверенных лиц политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, с избирателями из числа военнослужащих за пределами расположения воинской части обеспечивает командир воинской части совместно с окружной избирательной комиссией с обязательным приглашением не позднее чем за три дня до каждой такой встречи всех кандидатов, зарегистрированных по соответствующему одномандатному избирательному округу, уполномоченных представителей всех политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

9. Обязанность обеспечения безопасности при проведении предвыборных массовых мероприятий возлагается на государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1. Предвыборные собрания и встречи с избирателями являются одной из наиболее эффективных и часто используемых форм предвыборной агитации. Как правило, сами кандидаты, политические партии, избирательные блоки не располагают собственными возможностями по организации таких собраний и встреч, так как для проведения этих мероприятий необходимо располагать достаточно вместительным помещением. Аренда таких помещений весьма дорогостоящая. В силу этих обстоятельств комментируемый Федеральный закон предусматривает для кандидатов в депутаты, политических партий, избирательных блоков ряд организационных гарантий, позволяющих им реализовать право на предвыборную агитацию путем проведения предвыборных собраний, встреч с избирателями. Обеспечение данных гарантий возлагается на государственные органы, органы местного самоуправления, а также избирательные комиссии. Эти гарантии заключаются:

— в установлении сокращенных сроков рассмотрения заявлений о выделении помещений для проведения встреч с избирателями (п. 2 комментируемой статьи);

— в безвозмездном предоставлении на равных условиях по заявкам зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков помещений, пригодных для проведения предвыборных массовых мероприятий, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями. При этом время, на которое предоставляются данные помещения, устанавливается соответствующей избирательной комиссией (п. 3 комментируемой статьи);

— в установлении обязанности собственника, владельца помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности или помещения, находящегося в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30%, предоставлять на равных условиях помещения для проведения предвыборных массовых мероприятий зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам (п. 4 комментируемой статьи). Такая обязанность возникает, если помещение было предоставлено хотя бы одному из указанных участников выборов.

Помимо вышеуказанных возможностей в п. 6 комментируемой статьи специально оговорено право кандидатов, политических партий, избирательных блоков на договорной основе арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям любой формы собственности. Естественно, что аренда этих помещений или зданий должна быть оплачена за счет средств избирательного фонда. При этом комментируемый Федеральный закон не оговаривает порядок оплаты (предварительная, поэтапная оплата, оплата по завершении использования зданий, помещений).

2. В период избирательной кампании такие массовые предвыборные мероприятия как митинги, шествия и демонстрации проводятся в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации. Он носит уведомительный характер. В настоящее время проведение митингов, шествий и демонстраций регламентируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». В отличие от предыдущего Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г. в п. 2 комментируемой статьи определен конкретный срок рассмотрения органами местного самоуправления уведомлений организаторов митингов, демонстраций и шествий: он составляет семь дней.

3. Федеральный закон не относит пикетирование к массовым предвыборным мероприятиям, и оно при проведении выборов, как правило, не является таковым, поскольку обычно проводится одним — двумя пикетчиками и не носит массового характера. Следует учитывать, что в федеральном законодательстве, регламентирующем проведение гражданами публичных мероприятий, не предусматривается направление в органы местного самоуправления уведомления о пикетировании, а равно получение инициаторами пикетирования каких-либо документов, дающих основания для его проведения. Исключение из общих правил было установлено только для г. Москвы, где в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 мая 1993 г. предусмотрена предварительная подача уведомлений о пикетировании в органы исполнительной власти г. Москвы.

4. Новеллой комментируемого Федерального закона является установление правил участия кандидата, зарегистрированного по одномандатному округу в публичных мероприятиях, которые финансируются, организуются или проводятся

для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями. Предвыборная агитация и иные публичные выступления кандидата, даже если они не носят агитационного характера, допускаются на таком мероприятии, если об этом мероприятии были извещены все кандидаты, зарегистрированные по данному избирательному округу, и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии. Нарушение этого запрета способно создать преимущественные условия для участия в предвыборной агитации для одного из кандидатов. При определенных обстоятельствах нарушение этого запрета для кандидата будет рассматриваться как использование преимуществ должностного или служебного положения в соответствии с подп. 7 п. 4 ст. 49 комментируемого Федерального закона. Статьей 5.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность уполномоченного должностного лица за неизвещение всех зарегистрированных по соответствующему избирательному округу кандидатов о мероприятии, которое финансируется, организуется или проводится для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и на которое допускается на выступление один из зарегистрированных кандидатов, либо непредставление возможности выступления всем зарегистрированным по соответствующему избирательному округу кандидатам на таком мероприятии.

Кроме того, ст. 5.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях также установлена ответственность уполномоченного должностного лица за несоздание условий для проведения массовых мероприятий зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Данное нарушение может проявляться как в бездействии уполномоченного должностного лица, так и в его действиях, препятствующих проведению массовых предвыборных мероприятий указанными участниками избирательной кампании.

5. Нововведением Федерального закона также является упоминание в п. 8 комментируемой статьи единственной возможности проведения предвыборной агитации в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений: это случай, когда единственное здание (помещение), пригодное для встреч с избирателями, находится в расположении во-

инской части. Такое здание (помещение) выделяется для проведения агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу соответствующей избирательной комиссии. Отметим, что в данном случае запрос избирательной комиссии является обязательным условием для проведения предвыборной агитации в указанном здании (помещении), без соответствующей инициативы избирательной комиссии проведение там агитационных мероприятий будет являться нарушением общего запрета на агитацию в расположение воинских частей, военных организаций и учреждений. Данное регулирование направлено на обеспечение надлежащих условий для проведения массовых предвыборных мероприятий в военных городках и иных населенных пунктах, где не имеется гражданских объектов, пригодных для проведения встреч с избирателями и иных массовых предвыборных мероприятий.

Статья 63. Условия выпуска и распространения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов

1. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, вправе беспрепятственно выпускать и распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Оказывающие рекламные услуги организации обязаны обеспечить кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия для размещения агитационных материалов.

3. Полиграфические организации обязаны обеспечить кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления агитационных материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ полиграфической организации по изготовлению агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей полиграфической организацией не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и в тот же срок представлены в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрирована эта полиграфическая организация. Полиграфическая организация, не выполнившая данные требования, не вправе осуществлять работы по изготовлению агитационных материалов.

4. Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы (за исключением материалов, распространяемых в соответствии со статьями 60 и 61 настоящего Федерального закона) должны содержать наименование и юридический адрес организации (фамилию, имя, отчество лица

и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя и отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов.

5. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом в соответствующую окружную избирательную комиссию либо в территориальную избирательную комиссию, а от политической партии, избирательного блока — в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации либо в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Вместе с указанными материалами в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены также сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

6. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

7. Запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты из соответствующего избирательного фонда и с нарушением требований, установленных пунктами 4 и 6 настоящей статьи.

8. Запрещается распространение агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктом 5 настоящей статьи, пунктом 8 статьи 57 настоящего Федерального закона.

9. Органы местного самоуправления по предложению окружной избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить на территории каждого избирательного участка специальные места для размещения печатных агитационных материалов. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли прочесть размещенную на них информацию. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов избирательных комиссий и печатных агитационных материалов кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Кандидаты, выдвинутые по одномандатному избирательному округу, а также уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, вправе получить в соответствующей территориальной избирательной комиссии список мест, выделенных для размещения печатных агитационных материалов. Кандидатам, зарегистрированным по одномандатному избирательному округу, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов.

10. В случаях, не предусмотренных пунктом 9 настоящей статьи, агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия собственников, владельцев указанных объектов. Раз-

мещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности или в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, производится на равных условиях для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

11. Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях избирательных комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

12. Избирательная комиссия, поставленная в известность о распространении подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов либо о распространении агитационных материалов с нарушением требований пунктов 4—8, 10 и 11 настоящей статьи, принимает соответствующие меры и вправе обратиться в правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов.

1. Содержащиеся в ст. 63 правила выпуска и распространения агитационных материалов относятся не ко всем печатным материалам, которые изготавливаются и распространяются кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками в период избирательной кампании, а только к тем из них, которые содержат признаки предвыборной агитации и предназначены для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Необходимость четко соблюдать указанные различия доказывает имеющаяся практика применения избирательного законодательства.

Постановлением избирательной комиссии Республики Калмыкия от 19 сентября 2002 г. было запрещено распространение печатных агитационных материалов зарегистрированного кандидата на должность Президента Республики Калмыкия Б., образцы которых были предварительно представлены кандидатом в Избирательную комиссию Республики. При этом Избирательной комиссией было направлено представление в Министерство внутренних дел Республики Калмыкия о пресечении противоправной агитационной деятельности

и изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов. Данное постановление Избирательной комиссии было обжаловано в Верховный Суд Республики Калмыкия.

Принятое Избирательной комиссией Республики постановление обосновывалось ее представителем в суде следующим образом. При проверке применения оргтехники в штабе кандидата Б. рабочая группа обнаружила отсутствие согласия Б. на изготовление и распространение агитационной печатной продукции. Не было представлено такое согласие и в Избирательную комиссию Республики. Вместе с экземплярами агитационных печатных материалов не были представлены отдельно в Избирательную комиссию Республики сведения о месте нахождения (адресе места жительства) организации (лица), изготовившего и заказавшего эти материалы.

Суд признал незаконным и отменил постановление Избирательной комиссии Республики Калмыкия от 19 сентября 2002 г. и обязал ее отозвать направленное в Министерство внутренних дел Республики Калмыкия представление.

В решении суда было указано, что в соответствии с действовавшим на данных выборах Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., а также Законом Республики Калмыкия «О выборах Президента Республики Калмыкия» экземпляры агитационных печатных материалов или их копии до начала их распространения должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую данного кандидата. В соответствии со ст. 2 указанного Федерального закона *под агитационными материалами понимаются печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для массового распространения, обнародования в ходе избирательной кампании. Предвыборная агитация — это деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.* Из чего делался вывод о том, что для признания печатных материалов агитационными в них должны содержаться сведения или призывы с целью побуждения или побуждающие избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за того или иного кандидата или против кандидатов.

Как было установлено, в Избирательную комиссию Республики Калмыкия 16 сентября 2002 г. были представлены два печатных материала. В первом, отпечатанном на копировально-множительной технике в штабе кандидата Б., указывается место нахождения и адрес общественной приемной кандидата Б., а также время работы приемной и телефоны. Вторым материал, отпечатанный в том же месте и той же техникой, содержит приглашение избирателей на встречу с кандидатом Б. Судом был сделан вывод, что тексты этих печатных материалов не имеют признаков агитационной деятельности или предвыборной агитации. Они носят только информационный характер, а потому не являются агитационными материалами. Следовательно, на них не распространяется действие ст. 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст. 39 Закона Республики Калмыкия «О выборах Президента Республики Калмыкия», а поэтому изготовление и распространение материалов, отпечатанных 16 сентября 2002 г., не содержит каких-либо нарушений, указанных в постановлении Избирательной комиссии Республики Калмыкия.

Таким образом, печатные материалы, изготовленные на копировальной технике в штабе кандидата, в которых сообщается о месте нахождения, адресе, телефоне общественной приемной кандидата, о времени ее работы, а равно содержащие приглашение избирателей на встречу с кандидатом, не имеют признаков предвыборной агитации. Они носят только информационный характер, а потому не являются агитационными материалами.

Не могут быть признаны агитационными печатные материалы, содержащие исключительно биографические данные о кандидате. Этот вывод был сделан Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении следующего дела. Постановлением избирательной комиссии Ленинградской области от 3 августа 1999 г. Ковалеву В. было отказано в регистрации кандидатом на должность губернатора Ленинградской области в связи с тем, что в период сбора подписей избирателей до регистрации Ковалев В. распространил среди избирателей три печатных вида своей биографии, в том числе с изображением кандидата в виде календаря, выпущенных общим тиражом 20 тыс. штук. По мнению избирательной комиссии Ленинградской области, это является предвыборной агитацией, запрещенной законом до регистрации кандидата, а упомянутые экземпляры биографии как агитационные материалы подлежали

направлению в Ленинградскую областную избирательную комиссию, их выпуск был произведен без указания необходимых сведений. Кандидат обжаловал указанное решение избирательной комиссии в областной суд, решением которого жалоба Ковалева В. была удовлетворена. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев это дело по кассационной жалобе, оставила решение суда первой инстанции без изменения. В определении Судебной коллегии Верховного Суда отмечалось, что суд первой инстанции правильно указал в решении, что напечатанные и распространенные экземпляры биографии Ковалева В. — не агитационные материалы, а информация, не содержащая признаки предвыборной агитации. При этом суд обоснованно исходил из того, что в печатной продукции — биографии Ковалева В. отсутствуют признаки предвыборной агитации: призывы к голосованию за его кандидатуру на выборах в губернаторы Ленинградской области, указания о его политических взглядах и идеях, а довод Ковалева В. о том, что напечатанные экземпляры биографии предназначены для информирования избирателей о нем в период сбора подписей в его поддержку при выдвижении на должность губернатора области, не опровергнут избирательной комиссией Ленинградской области. По смыслу ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...» сама по себе массовость распространения печатного материала при отсутствии в нем признаков предвыборной агитации не свидетельствует о том, что он является агитационным¹.

2. Беспрепятственность выпуска печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, выдвинувшими федеральные списки кандидатов, означает, что для выпуска данных материалов не требуется какое-либо предварительное разрешение. Цензура данных агитационных материалов не допускается.

Вместе с тем выпуск агитационных печатных материалов должен осуществляться в порядке, установленном комментируемым Федеральным законом. Основные ограничения для кандидатов, политических партий, избирательных блоков, выпускающих агитационные материалы, заключаются в следующем.

Запрещается *изготовление* агитационных материалов:

— без их предварительной оплаты из соответствующего избирательного фонда;

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 3. С. 11.

- при отсутствии в этих материалах необходимых реквизитов, установленных п. 4 комментируемой статьи (об их изготовителе, заказчике, тираже и дате выпуска этих материалов);
- если в этих материалах содержится коммерческая реклама.

Запрещается *распространение* материалов с нарушением требований установленных в п. 5 комментируемой статьи и п. 8 ст. 57 Федерального закона, т.е. агитационных материалов:

- экземпляры которых или их копии вместе со сведениями об изготовителе и заказчике агитационных материалов не были представлены в соответствующую избирательную комиссию в установленном порядке;
- в которых используются изображение физического лица, его положительные высказывания о кандидате, политической партии, общественном объединении (входящем в избирательный блок), избирательном блоке без его на то письменного согласия.

За нарушение вышеуказанных правил предусмотрена административная ответственность в ст. 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. В комментируемой статье предусматривается целый ряд гарантий прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков, выпускающих агитационные материалы. Они, главным образом, направлены на обеспечение равных условий для оплаты и размещения данных материалов.

В частности, согласно п. 2 комментируемой статьи все организации, оказывающие рекламные услуги обязаны обеспечить кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия для размещения агитационных материалов.

Следует отметить, что в соответствии с п. 2 комментируемой статьи в отличие от п. 2 ст. 59 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1999 г., обязанность обеспечения равных условий кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, избирательным объединениям, избирательным блокам для размещения агитационных материалов возлагалась только на оказывающие рекламные услуги организации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения или которые финансируются не менее чем на 15% бюджета соответствующей организации за год, предшествующий

ший дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, то теперь эта обязанность установлена для всех организаций (независимо от формы их собственности), оказывающих рекламные услуги.

Под равными условиями, указанными в п. 2 комментируемой статьи, следует понимать следующее. Если организация, оказывающая рекламные услуги, размещает агитационные материалы для одного из кандидатов, зарегистрированных по одномандатному округу, она не вправе отказать в предоставлении аналогичных услуг и другому кандидату, баллотирующемуся по данному округу, причем эти услуги должны быть предоставлены на аналогичных условиях: по расценкам на услуги, их объему, по месту размещения агитационных материалов. Так, недопустимо предоставление возможностей для размещения агитационных материалов одного кандидата в центре города, а другого — только на окраинах. Нарушение рассматриваемого правила размещения агитационных материалов влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Важным нововведением комментируемого Федерального закона является установление в п. 3 комментируемой статьи обязанности полиграфических организаций не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать сведения о размере и других условиях оплаты выполняемых ею работ по изготовлению агитационных материалов и представить эти сведения в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. В соответствии с этими ранее объявленными условиями оплаты полиграфические организации обязаны обеспечить кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, политическим партиям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления агитационных материалов. Если полиграфические организации не выполняют вышеуказанных требований, они не вправе осуществлять работы по изготовлению агитационных материалов. Кроме того, нарушение этих требований влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.51 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Поскольку механизм реализации рассматриваемой нормы не вполне ясен, полагаем необходимым высказать следующие рекомендации по ее применению. Будущие кандидаты в депутаты, политические партии должны заблаговременно вступить в переговоры с одной или несколькими полиграфическими организациями, с которыми они намерены сотрудничать в период выборов с тем, чтобы они своевременно в установленном порядке опубликовали сведения о размере и других условиях оплаты выполняемых ими работ по изготовлению агитационных материалов и представили эти сведения в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. Полиграфическим организациям при определении размеров и других условий оплаты выполняемых ими работ следует максимально дифференцировать расценки на изготавливаемую ими продукцию в зависимости от ее тиража, срочности и иных факторов. Это важно с учетом необходимости соблюдения нормы, содержащейся в п. 6 ст. 69 комментируемого Федерального закона, согласно которой запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, реализация товаров, оказание услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

5. На практике у кандидатов нередко возникают проблемы с определением мест, где могут быть вывешены агитационные печатные материалы, поэтому в п. 9 комментируемой статьи устанавливается обязанность органов местного самоуправления по предложению окружной избирательной комиссии выделить на территории каждого избирательного участка специальные места для размещения печатных агитационных материалов. Кандидаты, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, политические партии, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, пользуются равными правами по размещению агитационных печатных материалов в этих местах. В частности, им предоставляется для этого равная площадь.

Во всех иных случаях для размещения (вывешивания, расклеивания) агитационных печатных материалов в помещениях, на зданиях, сооружениях требуется согласие собственника, владельца соответствующего объекта. Применительно к размещению этих материалов на объектах, находящихся в государственной или муниципальной собственности или в собственности организации, имеющей государственную и (или)

муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, предусмотрена обязанность собственников, владельцев этих объектов обеспечивать равные условия размещения агитационных печатных материалов для всех зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных блоков. Агитационные материалы на объектах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, размещаются бесплатно.

6. В п. 12 комментируемой статьи на избирательные комиссии возлагается обязанность принимать предусмотренные законом меры в случае обнаружения нарушений при распространении агитационных материалов.

Данные меры, в частности, надлежит принимать в случаях, если распространяются подложные агитационные материалы. Подложными считаются материалы, распространяемые одним лицом (лицами) от имени другого лица без его ведома и согласия. Особенностью распространенных подложных документов является то, что изначально их действительный изготовитель и распространитель неизвестны.

Еще одно нарушение — распространение агитационных материалов при несоблюдении порядка, установленного комментируемым Федеральным законом. За совершение данных действий предусмотрена административная ответственность в ст. 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Избирательные комиссии при обнаружении указанных нарушений при распространении агитационных материалов в зависимости от конкретных обстоятельств (массовости нарушения, их серьезности, определяемой прежде всего с точки зрения их способности воздействовать на мотивацию избирателей) вправе обратиться в правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов. Сроки принятия правоохранительными органами необходимых мер по представлениям избирательных комиссий установлены в п. 9 ст. 18 комментируемого Федерального закона.

Статья 64. Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации

1. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных

блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, иные агитационные материалы, выступления на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганду войны. Запрещаются агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. Запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

2. Кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, их уполномоченным представителям и доверенным лицам, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (сбор подписей избирателей, агитационную работу), производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, а также оказывать услуги безвозмездно или на льготных условиях. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, их уполномоченные представители и доверенные лица, иные лица и организации не вправе при проведении предвыборной агитации воздействовать на избирателей, обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага (в том числе по итогам голосования), а также оказать услуги иначе чем на основании принимаемых в соответствии с федеральными законами решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

3. В период избирательной кампании выборы и их результаты не могут быть объектом лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр.

4. Оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, наименования, эмблемы, иной символики политической партии, избирательного блока, выдвинувших список (списки) кандидатов, политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в состав избирательного блока, выдвинувшего список (списки) кандидатов, в ходе избирательной кампании осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается.

5. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, выдвинувшие список (списки) кандидатов, их уполномоченные представители

и доверенные лица, политические партии и иные общероссийские общественные объединения, входящие в состав таких избирательных блоков, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные физические лица и организации, а равно иные физические и юридические лица, действующие по просьбе либо по поручению указанных лиц или организаций, в ходе избирательной кампании не имеют права заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе, поручению или от имени кандидатов, указанных политических партий и иных общероссийских общественных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также вести одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Кандидатам, указанным политическим партиям, иным общероссийским общественным объединениям, избирательным блокам, доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг избирателям и организациям, расположенным на территории соответствующего избирательного округа.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пп. 4 и 5 ст. 64 будут действовать в следующей редакции:

«4. Оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, наименования, эмблемы, иной символики политической партии, избирательного блока, выдвинувших список (списки) кандидатов, политических партий, входящих в состав избирательного блока, выдвинувшего список (списки) кандидатов, в ходе избирательной кампании осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается.

5. Кандидаты, политические партии, избирательные блоки, выдвинувшие список (списки) кандидатов, их уполномоченные представители и доверенные лица, политические партии, входящие в состав таких избирательных блоков, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или)

членами органов управления которых являются указанные физические лица и организации, а равно иные физические и юридические лица, действующие по просьбе либо по поручению указанных лиц или организаций, в ходе избирательной кампании не имеют права заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе, поручению или от имени кандидатов, указанных политических партий, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также вести одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Кандидатам, указанным политическим партиям, избирательным блокам, доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг избирателям и организациям, расположенным на территории соответствующего избирательного округа.».)

6. Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. При предоставлении кандидату возможности бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации эфирное время должно быть предоставлено в то же время суток, в которое была обнародована первоначальная информация. Объем эфирного времени, предоставляемого для обнародования указанного опровержения или разъяснения, не должен быть меньше, чем объем эфирного времени, предоставленного для изложения первоначальной информации, но не менее двух минут. При предоставлении печатной площади опровержение или разъяснение должно быть набрано тем же шрифтом, помещено на том же месте полосы и в объеме, не меньшем, чем объем первоначального компрометирующего текста. Непредоставление кандидату такой возможности является основанием для привлечения указанных в настоящем пункте организаций и их должностных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Установленные настоящим пунктом правила не распространяются на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учреждений кандидатами, политическими партиями, в том числе входящими в избирательный блок, иными общероссийскими общественными объединениями, входящими в избирательный блок.

(В соответствии с Федеральным законом от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ начиная со дня, следующего за днем официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы созыва, впервые избираемого в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», последнее предложение п. 6 ст. 64 будет действовать в следующей редакции:

«Установленные настоящим пунктом правила не распространяются на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями, в том числе входящими в избирательный блок.»)

7. Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и по их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

8. В случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленных настоящим Федеральным законом правил проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1. В ст. 64 комментируемого Закона изложены наиболее серьезные правонарушения в сфере предвыборной агитации. Общее наименование этих правонарушений: злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации. При этом среди конкретных разновидностей указанных злоупотреблений особо выделяется злоупотребление свободой массовой информации.

2. Злоупотребление свободой массовой информации проявляется в следующих действиях:

— распространении призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганде войны. В данном случае следует отметить, что Федеральный закон не запрещает как таковую критику Конституции Российской Федерации, установленного ею конституционного строя и федеральных законов, если эта критика не содержит

призывов к насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации;

— агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду. При этом специально оговаривается, что не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Положения Федерального закона о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации органически связаны с реализацией ст. 13 и 19 Конституции Российской Федерации. Они являются формой защиты конституционного строя Российской Федерации. Согласно ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Вместе с тем вышеуказанный перечень злоупотреблений свободой массовой информации не является исчерпывающим. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться и иные формы злоупотребления свободой массовой информации.

В частности, в соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», именуемой «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации», не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Запрещается также использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье. Кроме того, запрещаются распространение в средствах массовой ин-

формации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, за исключением рекламы наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах», в средствах массовой информации, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

3. Запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. Речь идет прежде всего о нарушении авторских прав на музыкальные произведения, произведения литературы, искусства, которые могут тем или иным способом использоваться в процессе предвыборной агитации. Соответствующие нарушения рассматриваются в качестве особой формы злоупотребления свободой массовой информации.

4. За злоупотребления свободой массовой информации предусмотрены серьезные меры ответственности в соответствии с комментируемым Федеральным законом.

Во-первых, при установлении судебным решением факта нарушения кандидатом, уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в течение агитационного периода п. 1 ст. 64 комментируемого Федерального закона, т.е. факта злоупотребления свободой массовой информации соответствующая избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (подп. 11 п. 8 ст. 47 комментируемого Федерального закона).

Во-вторых, регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может быть отменена судом в случае нарушения кандидатом, политической партией, избирательным блоком п. 1 ст. 64 комментируемого Федерального закона.

В-третьих, согласно подп. 3 п. 2 ст. 96 комментируемого Федерального закона после определения результатов выборов суд может отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов депутатов Государственной Думы, если судом будет установлено, что кандидат, признанный избранным, политическая партия, избирательный блок, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов, при проведении предвыборной агитации нарушили

п. 1 ст. 64 комментируемого Федерального закона, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

5. В п. 2 комментируемой статьи устанавливается запрет на подкуп избирателей и определяются формы этого правонарушения. За данное нарушение предусмотрена ответственность в самом комментируемом Федеральном законе, а также в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Согласно подп. 3 п. 6 ст. 95 комментируемого Федерального закона регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может быть отменена судом в случае установления фактов подкупа избирателей.

В соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 96 комментируемого Федерального закона, если кандидат, признанный избранным, политическая партия, избирательный блок, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, это является основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах выборов депутатов Государственной Думы после определения результатов выборов.

Воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом, влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. Подкуп избирателей, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет административную ответственность в соответствии со ст. 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в предвыборной программе, выступлениях кандидата могут содержаться различного рода обещания осуществить те или иные меры в случае избрания, добиться решения конкретных экономических проблем города, района, добиваться повышения уровня жизни населения и т.п. Такие обещания, озвученные кандидатом, не могут рассматриваться в качестве подкупа избирателей. Кандидат вправе заявлять о своих инициативах по принятию решений органов государственной власти либо органов местного самоуправления, способных реально повысить уровень благосостояния населения, повлиять на решение экономических проблем определенных территорий. Таким образом, подкупом избирателей могут считаться только обещания передачи

денежных средств, иных материальных благ заведомо незаконным путем, в формах, запрещенных законом.

Конкретизация состава правонарушения в виде «подкупа избирателей» содержится в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2000 г. Президиум Верховного Суда РФ рассмотрел по протесту Первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации гражданское дело по жалобе Траспова А.М. на постановление окружной избирательной комиссии, которым данному гражданину было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы по основаниям, предусмотренным подп. «б», «и» п. 2 ст. 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (проведение агитации до регистрации кандидата, осуществление благотворительной деятельности в ходе избирательной кампании). Решением суда первой инстанции Траспову А.М. было отказано в удовлетворении жалобы. В кассационном порядке Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации исключила из решения указание на проведение предвыборной агитации кандидатом до его регистрации, но признала правильным вывод суда о нарушении заявителем п. 4 ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», оставив в этой части решение суда первой инстанции без изменения.

Президиум Верховного Суда РФ отменил ранее принятые судебные постановления и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В обоснование этого были приведены следующие доводы.

Судом установлено, что Траспов А.М., являясь заведующим Ставропольским представительством специализированной коллегии адвокатов «Инюрколлегия», заключил в июне—июле 1999 г. со Ставропольской государственной телерадиокомпанией, МП «Редакция газеты «Вечерний Ставрополь», телекомпанией «АТВ — Ставрополь» договоры на безвозмездное оказание юридической помощи населению в форме ответов адвоката на письма граждан, дачи консультаций по правовым вопросам. Договоры заключались на срок до 31 декабря 1999 г.

По мнению судебных инстанций, оказание Трасповым А.М. после его заявления о самовыдвижении кандидатом в депутаты безвозмездной юридической помощи населению следует рассматривать как занятие благотворительной деятельностью, что является нарушением запрета, содержащегося в п. 4 ст. 41

Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Президиум Верховного Суда Российской Федерации не согласился с позицией судебных инстанций, приравнивающих оказание адвокатом безвозмездной юридической помощи к благотворительной деятельности. Как указал Президиум, согласно ст. 34 Положения об адвокатуре РСФСР коллегии адвокатов при осуществлении задач адвокатуры участвуют в правовой пропаганде и разъяснении законодательства населению.

Исходя из этого, оказание юридической помощи, в том числе бесплатной, следует рассматривать не как занятие благотворительной деятельностью, а как признак профессиональной деятельности адвоката.

Именно поэтому при подаче заявления в окружную избирательную комиссию о самовыдвижении заявитель был вправе не приостанавливать свою публичную профессиональную деятельность и в этом плане на него как на незарегистрированного кандидата не могли распространяться ограничения, предусмотренные ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Более того, адвокат в соответствии с Положением об адвокатуре оказывает юридическую помощь, но не оказывает услуги. Это следует и из Федерального закона «О тарифах страховых взносов... на 1999 год», в соответствии с которым тариф страховых взносов в пенсионный фонд для адвокатов установлен в размере 20,6% выплат, начисленных в пользу адвоката, а для граждан, получающих вознаграждение по договорам гражданско-правового характера, предметом которого является выполнение работ и оказание услуг — в размере 28% выплат. Что же касается благотворительной деятельности, то в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» таковой является добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг. Таким образом, судебными инстанциями дано неверное толкование положения указанного Федерального закона применительно к профессиональной деятельности адвоката до его регистрации в качестве кандидата в депутаты.

Президиум Верховного Суда также обратил внимание на то, что из содержания ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» следует, что *запрет на занятие благо-*

творительной деятельностью в ходе избирательной кампании преследует цель исключить давление на избирателей в пользу того или иного кандидата с помощью различных форм благотворительной деятельности, т.е. обеспечить равный статус кандидатов, что провозглашено в названной статье Закона. Такое же значение придано благотворительной деятельности в ст. 40.16 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Согласно данной статье под подкупом избирателей и осуществлением благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах понимается «вручение кандидатами... денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров, а равно безвозмездное или на льготных условиях оказание избирателям... услуг, вознаграждение избирателей, принимавших участие в избирательной кампании... предвыборной агитации... в зависимости от итогов голосования, а равно осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства Российской Федерации о выборах...»

В связи с вышеизложенным Президиум Верховного Суда делает важный вывод о том, *что законодатель рассматривает подкуп избирателей и благотворительную деятельность кандидата в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателю под условием голосования за или против конкретного кандидата.*

6. Запрет проведения в ходе избирательной кампании лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр, объектом которых являются выборы и их результаты, является новеллой комментируемого Федерального закона. Ранее в практике проведения выборов подобные мероприятия проводились как с целью повышения явки избирателей на выборах, так и агитации за конкретного кандидата (которая, как правило, носила косвенный характер). Поскольку от явки избирателей зависят результаты выборов, следует понимать, что данный запрет в равной степени касается всех указанных разновидностей основанных на риске игр. За его нарушение установлена ответственность в ст. 5.49 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

7. Комментируемый Федеральный закон не запрещает, но ограничивает рекламу коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, наименования, эмблемы, иной символики политической партии, избирательного блока, выдвинувших список (списки) кандидатов, политической партии, иного об-

щероссийского общественного объединения, входящих в состав избирательного блока, выдвинувшего список (списки) кандидатов, в ходе избирательной кампании. Такая реклама, по своей сути представляющая косвенную агитацию за кандидата, политическую партию, избирательный блок должна быть оплачена за счет средств соответствующего избирательного фонда. С учетом ограниченности средств избирательных фондов, такого рода расходы в целом малоэффективны, что в принципе должно побуждать организаторов избирательных кампаний отказываться от использования данных возможностей. Если указанный порядок проведения такой рекламы не соблюдается, и она не оплачивается за счет средств соответствующих избирательных фондов, к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам могут быть применены санкции за расходование на проведение избирательной кампании средств помимо своего избирательного фонда (подп. 8 п. 8 ст. 47, подп. 4 и 5 п. 6 ст. 95, подп. 1 п. 2 ст. 96). Однако для применения указанных санкций к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам требуется установить их вину в данных нарушениях (согласие на соответствующие рекламные акции, дача поручения о проведении таких акций и т.п.). Организации и лица, ответственные за нарушение требований, установленных в п. 4 комментируемой статьи, несут ответственность в соответствии со ст. 5.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

8. Согласно ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. В п. 3 ст. 2 данного Федерального закона установлено, что проводить одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию запрещается.

Вместе с тем помимо запретов на совмещение благотворительной деятельности с предвыборной агитацией и на осуществление благотворительной деятельности кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам и их представителям, комментируемым Федеральным законом установлен безусловный запрет на осуществление в ходе избирательной кампании

благотворительной деятельности для зарегистрированных после начала избирательной кампании организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные участники избирательной кампании, а равно иные физические и юридические лица, которые действуют по просьбе либо по поручению этих участников выборов, в ходе избирательной кампании не имеют права заниматься благотворительной деятельностью. Если же благотворительная организация зарегистрирована до начала избирательной кампании, т.е. ее деятельность носит продолжительный характер, и она не создана специально для целей поддержки кандидата, политической партии, избирательного блока на выборах, она вправе продолжать свою деятельность и после назначения выборов, однако при этом не вправе заниматься агитационной деятельностью, а также выполнять те или иные просьбы по оказанию материальной и финансовой помощи или услуг избирателям по просьбе кандидатов, политических партий, избирательных блоков (а также входящих в их состав общественных объединений).

На необходимость обязательного учета периода осуществления благотворительных программ было обращено внимание в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2002 г. (дело № 58-Г02-1). Судебная коллегия рассмотрела в судебном заседании по протесту заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации на решение Хабаровского краевого суда от 7 декабря 2001 г. дело по заявлению Базгутдинова Маскута Нурфаязовича об отмене регистрации Мальцева Геннадия Васильевича кандидатом на выборах депутатов Законодательной Думы Хабаровского края. Базгутдинов обратился в суд с заявлением об отмене регистрации Мальцева кандидатом в депутаты Законодательной Думы Хабаровского края, ссылаясь на то, что им допущены нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, выразившиеся в нарушении правил ведения предвыборной агитации, в использовании своего должностного положения действующего депутата Законодательной Думы Хабаровского края и в подкупе избирателей. Заявитель ссылаясь на то, что в газете «Тихоокеанская звезда» была опубликована информация, в которой имеются ссылки на события и мероприятия к которым причастен кандидат Мальцев. Читателям газеты и потенциальным избирателям сообщается, что в Кировском районе действует социальная

программа, в финансировании которой на благотворительных началах участвует Мальцев.

Решением Хабаровского краевого суда от 7 декабря 2001 г. заявление Базгутдинова было удовлетворено. Регистрация Мальцева кандидатом в депутаты Законодательной Думы Хабаровского края была отменена по тем мотивам, что он незаконно во время проведения предвыборной агитации участвовал в благотворительных программах, что судом оценено как подкуп избирателей. По данному решению заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации был принесен протест, в котором поставлен вопрос об отмене решения суда, как вынесенного с нарушением норм материального права.

Данный протест был удовлетворен. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, в частности, указывалось следующее. При рассмотрении дела суд установил, что в Кировском районе г. Хабаровска действует социальная программа для нуждающихся в помощи граждан «Хлеб и молоко», в которой своими средствами участвует Мальцев, являющийся кандидатом в депутаты Законодательной думы Хабаровского края по Кировскому избирательному округу № 11.

Решение Хабаровского краевого суда о снятии Мальцева с регистрации основано на том, что он, как зарегистрированный кандидат в депутаты, в период предвыборной агитации осуществлял на территории Кировского района г. Хабаровска подкуп избирателей и незаконную благотворительную деятельность в период избирательной кампании, а это является нарушением пп. 3, 4 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выводы суда, изложенные в данном решении, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, основаны на неправильном толковании и применении норм материального права.

Запрет на благотворительную деятельность в период проведения предвыборной агитации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлен на реальное обеспечение принципа равенства кандидатов и преследует цель исключить давление на избирателей в пользу того или иного кандидата. Такое же значение благотворительной деятельности придано в ст. 40.16 Кодекса РСФСР

об административных правонарушениях. Таким образом, законодатель рассматривает подкуп избирателей и незаконную благотворительную деятельность в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателям под условием голосования «за» или «против» конкретного кандидата.

Как было отмечено, в определении коллегии Верховного Суда Российской Федерации, при рассмотрении дела в суде с достоверностью был установлен тот факт, что долгосрочные социальные программы «Хлеб и молоко» и «Одаренные дети» реализуются в Кировском районе г. Хабаровска соответственно с 1996 г. и с 1999 г. на основании договоров, заключенных задолго до проведения выборов в Законодательную Думу Хабаровского края в 2001 г. В судебном заседании исследовались и были приобщены к делу подлинники договоров, опровергающие утверждения заявителя о том, что данные программы разработаны и реализуются только в 2001 г., т.е. в период проведения выборов в Законодательную Думу Хабаровского края. Решением главы администрации Кировского района г. Хабаровска и главы администрации г. Хабаровска программа «Хлеб и молоко» включена в городскую программу по борьбе с бедностью. Реализацией этой программы занимается комитет социальной защиты населения администрации Кировского района, а программы «Одаренные дети» — отдел народного образования администрации Кировского района г. Хабаровска. Ни прямо, ни косвенно, администрация Кировского района и ее структурные подразделения в предвыборной агитации в период избирательной кампании кандидата в депутаты Мальцева участия не принимали. Данных о том, что Мальцев лично или через представителей передавал денежные средства или товары избирателям с целью понудить их к голосованию за него на выборах, в деле нет.

Осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах влечет ответственность в соответствии со ст. 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

9. Помимо общих гарантий защиты чести, достоинства, деловой репутации граждан, установленных гражданским законодательством, в избирательном законодательстве предусмотрены дополнительные гарантии защиты чести, достоинства, деловой репутации кандидатов. Все организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (за исключением

учрежденных кандидатами, политическими партиями, общественными объединениями, входящими в избирательный блок), обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. В ранее действовавшем Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такая обязанность была предусмотрена только для государственных и муниципальных организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

В п. 6 комментируемой статьи в подробной форме определяются требования по объему эфирного времени, печатной площади, требуемых для опровержения или разъяснения, а также порядку их предоставления кандидату, интересы которого были затронуты соответствующей публикацией, выступлением по радио или телевидению. Вместе тем следует признать, что с учетом известной субъективности категории «материалы, способные нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата» многие критические выступления кандидатов могут стать (обоснованно или необоснованно) поводом для опровержений и разъяснений со стороны других кандидатов. С позицией последних о наличии ущерба чести, достоинству или деловой репутации кандидата может быть не согласна соответствующая организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации. Коллизии, которые могут возникнуть в этом случае, подлежат разрешению в судебном порядке.

За непредоставление возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации кандидата предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 5.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

10. Механизм пресечения противоправной агитационной деятельности организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания органами, осуществляющими государственную политику в области средств массовой информации (Министерством Российской Федерации по делам

печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций и его территориальными органами) установлен в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Согласно ст. 16¹ этого Закона если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение законодательства Российской Федерации о выборах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, а в случае, если продукция средства массовой информации предназначена для распространения на территории субъекта Российской Федерации, также избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, с представлением о приостановлении выпуска средства массовой информации, использованного в целях совершения указанных нарушений. Указанный федеральный орган исполнительной власти в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования немедленно осуществляет с привлечением заинтересованных лиц проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска средства массовой информации, использованного в целях совершения указанных нарушений, либо направляет в соответствующую избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. Мотивированный отказ от обращения в суд с заявлением о приостановлении выпуска средства массовой информации не препятствует применению к организации, осуществляющей выпуск указанного средства массовой информации, иных мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, включая предупреждение. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, не вправе отказать от обращения в суд на основании представления соответствующей избирательной комиссии о приостановлении выпуска средства массовой информации, если главным редактором или организацией, осу-

шествующей выпуск средства массовой информации, совершено более двух нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, повлекших назначение административного наказания на основании вступивших в силу решений суда. При этом рассмотрение судом указанных заявлений осуществляется в порядке и сроки, которые установлены для производства по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации (см. комментарий к ст. 94). Приостановление выпуска средства массовой информации по вышеуказанным основаниям осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах¹.

¹ Законом также предусмотрено, что если проводится повторное голосование, приостановление выпуска средства массовой информации осуществляется до момента окончания повторного голосования. Однако на выборах депутатов Государственной Думы повторное голосование не проводится.
