

Н. В. Горьков

НОВОЕ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАНДИДАТОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

*Работа представлена кафедрой государственно-правовых дисциплин
Московского гуманитарного университета.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. Е. Чиркин

В статье на основе использования материалов правоприменительной практики исследуются изменения, внесенные в институт конституционно-правовой ответственности кандидатов и избирательных объединений Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, рассматриваются вопросы толкования и применения данного закона, содержатся предложения правотворческого и правоприменительного характера.

The article considers the changes made in the institution of constitutional responsibility of candidates and electoral unions by the Federal Law N 225 of 5th December, 2006. The author examines the problems of interpretation and usage of this law and sets forth suggestions for rule-making and law enforcement spheres.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ¹ (далее – ФЗ от 5 декабря 2006 г.), вступивший в силу 7 декабря 2006 г., внес существенные изменения в институт конституционно-правовой ответственности кандидатов и избирательных объединений.

По мнению некоторых ученых, конституционно-правовая ответственность является особым видом юридической ответственности, который находит свое проявление в различных сферах конституционно-правового регулирования. Отмечаются особенности конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе: применяется судом или избирательной комиссией к кандидатам, избирательным объединениям, избирательным комиссиям, их членам и иным лицам; основания и меры ответственности урегулированы избирательным законодательством². Поэтому, на наш взгляд, конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе

может быть определена как применение избирательной комиссией или судом к субъектам избирательно-правовых отношений, совершившим нарушение норм избирательного права, мер государственного принуждения (санкций), которые предусмотрены нормами избирательного права.

К мерам конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе, в правовом регулировании которых в связи с принятием ФЗ от 5 декабря 2006 г. произошли изменения, относятся:

- отказ в заверении списка кандидатов;
- отказ в регистрации кандидата;
- отказ в регистрации списка кандидатов;
- исключение кандидата из заверенного списка кандидатов;
- отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов);
- отмена регистрации кандидата;
- отмена регистрации списка кандидатов;
- отмена регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов.

Рассмотрим перечисленные меры в аспекте внесенных изменений.

Отказ в заверении списка кандидатов представляет собой меру конституционно-правовой ответственности избирательных объединений, состоящую в отказе гражданам, которых избирательное объединение выдвинуло в составе списка, в реализации пассивного избирательного права в качестве кандидатов в составе данного списка. Отказывая в заверении, избирательная комиссия признает список выдвинутым ненадлежащим образом.

1. Новое положение: «Законом могут быть предусмотрены основания для отказа в заверении списка кандидатов» (п. 14 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ³ (далее – ФЗ об основных гарантиях) в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.) – допустило возможность установления данной меры ответственности иным законом, но под условием обязательного урегулирования в нем оснований отказа.

Под законом понимается не только федеральный закон, но и закон субъекта Российской Федерации (п. 17 ст. 2 ФЗ об основных гарантиях).

В предыдущей редакции п. 14 ст. 35 ФЗ об основных гарантиях гласил: «Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением». Возможности отказа эта норма не предусматривала.

Однако федеральными законами и большинством законов субъектов Российской Федерации эта мера ответственности была установлена и до 7 декабря 2006 г. Как правило, она именовалась отказом в выдаче заверенных копий списков кандидатов. Лишь законы некоторых субъектов Российской Федерации не предусматривали такой меры⁴.

Как правило, основаниями отказа признаются «отсутствие, неполный набор либо ненадлежащее оформление документов», представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении спис-

ков кандидатов, «иные нарушения порядка выдвижения кандидатов», установленное законодательством⁵. В ряде случаев законодатель отказывается от использования термина «ненадлежащее оформление документов»⁶. Законы некоторых субъектов РФ вообще не перечисляют основания, требуя от избирательной комиссии лишь принятия мотивированного решения⁷.

Закрепление в законах возможности отказа в выдаче заверенных копий списков кандидатов, имевшее место до 7 декабря 2006 г., по нашему убеждению, нарушало принцип приоритета ФЗ об основных гарантиях над иными законами (п. 6 ст. 1 ФЗ об основных гарантиях). Теперь *проблема законности этой меры снята*.

После 7 декабря 2006 г. термин «отказ в выдаче заверенной копии списка кандидатов» уже начал заменяться термином «отказ в заверении списка кандидатов» в законах, устанавливающих основания отказа⁸.

2. Положение «Федеральным законом может быть установлен иной срок для заверения списка кандидатов» (п. 14 ст. 35 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.) допустило возможность *отступления от общего трехдневного срока*, но только в федеральном законе. Ранее отступление было сделано в ч. 7 ст. 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ⁹.

Полагаем, что отказ в заверении списка кандидатов, появившись в ФЗ об основных гарантиях, должен быть урегулирован более детально и жестко, чтобы исключить возможность необоснованного ограничения избирательных прав граждан при его правовом регулировании иными законами и применении. Например, понятие «нарушение порядка выдвижения» по-разному толковалось на практике¹⁰.

Полагаем, что в ФЗ об основных гарантиях необходимо:

1) установить *исчерпывающий*, не подлежащий расширительному толкованию пе-

речень оснований для отказа в заверении списка кандидатов;

2) исключить возможность отказа в заверении списка кандидатов вследствие нарушений, относящихся к *отдельным* кандидатам, включенным в список кандидатов; для таких случаев можно предусмотреть *исключение кандидата из списка кандидатов при заверении списка*;

3) отказаться от использования понятия «*ненадлежащее* оформление документов» в пользу понятия «оформление документов с нарушениями требований закона»;

4) запретить избирательной комиссии требовать от избирательного объединения документы, представление которых для уведомления о выдвижении кандидатов *прямо не предусмотрено законом*, и проверять такие документы при решении вопроса о заверении списка кандидатов;

5) установить, что избирательная комиссия вправе проверять порядок выдвижения кандидатов (списка кандидатов) только в части соблюдения требований закона к *оформлению документов, прямо предусмотренных законом* для уведомления о выдвижении, а также требований закона к выдвижению кандидатов (списка кандидатов) на *съезде (конференции, общем собрании)* избирательного объединения *тайным голосованием*;

б) разрешить избирательным объединениям в случае отказа в заверении списка кандидатов при *отсутствии нарушения порядка выдвижения* вторично представлять в избирательную комиссию список кандидатов с исправлением формальных нарушений *без повторного проведения съезда (конференции, общего собрания)*;

7) прямо разрешить избирательным объединениям в случае отказа в заверении списка кандидатов вследствие нарушения порядка выдвижения *вторично* выдвинуть список кандидатов и представить его в избирательную комиссию.

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключение кандидата из заверенного списка кандидатов представляют

собой меры конституционно-правовой ответственности кандидатов и избирательных объединений, состоящие в отказе гражданам, выдвинутым в качестве кандидатов, в реализации пассивного избирательного права на соответствующих выборах. Гражданам отказывается в приобретении статуса зарегистрированных кандидатов; одновременно прекращается их статус как кандидатов (п. 5 ст. 41 ФЗ об основных гарантиях).

В случае исключения кандидата из заверенного списка кандидатов в реализации пассивного избирательного права отказывается отдельному кандидату из списка.

1. ФЗ от 5 декабря 2006 г. впервые установил, что основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидата из заверенного списка являются нарушения, допущенные при представлении документов не только для регистрации, но и для уведомления о выдвижении (подп. «в», «в¹», «в²» п. 24, подп. «б», «б¹», «б²» п. 25, подп. «ж», «з», «и» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

Прежняя формулировка «отсутствие документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для регистрации» (подп. «в» п. 24, подп. «б» п. 25 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях) не позволяла однозначно судить о правовых последствиях непредставления документов, необходимых не для регистрации, а для уведомления о выдвижении. Правоприменители нередко приравнивали последние к документам, необходимым для регистрации, что приводило к отказу в регистрации¹¹.

2. ФЗ от 5 декабря 2006 года впервые в истории российского избирательного законодательства установил обязанность «соответствующей» избирательной комиссии «при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов» *извещать об этом кандидата (избирательное объединение) не позднее чем за три дня до дня за-*

седания, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации, которые *вправе не позднее чем за один день до дня заседания вносить в представленные документы дополнения и уточнения* для приведения в соответствие с требованиями закона (п. 1¹ ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

В литературе ранее звучали подобные предложения¹². Положительное значение этой новации несомненно. Она направлена на защиту пассивного избирательного права от отказа в реализации по сугубо формальным (и обычно устранимым без ущерба для избирательного права других лиц) основаниям и полностью соответствует правовой природе института регистрации кандидатов (списков кандидатов).

С нашей точки зрения, представление документов для выдвижения и регистрации выполняет в избирательном процессе три функции:

1) документальное *удостоверение факта* выдвижения кандидата (списка кандидатов) и намерения кандидата (кандидатов), избирательного объединения участвовать в выборах;

2) документальное подтверждение того, что кандидат (избирательное объединение) пользуются среди избирателей *достаточной поддержкой*, чтобы быть включенными в избирательный бюллетень (либо того, что их выдвижение обеспечено иным способом);

3) сообщение избирателям минимального объема необходимой *информации* о кандидате (кандидатах в составе списка). Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ), отметил: «По смыслу закона, регулирующего правоотношения в сфере избирательных прав, обязанность сообщения кандидатом в депутаты в орган власти любого уровня сведений о себе обусловлена необходимостью формирования мнения избирателя об этом кандидате»¹³.

По нашему убеждению, *иных целей у института регистрации кандидатов (спис-*

ка кандидатов) нет, и законодатель должен обеспечить их достижение без несоразмерного ограничения прав кандидатов.

Согласно рассматриваемой новации кандидат (избирательное объединение) вправе вносить уточнения и дополнения *в любые представленные документы* (за исключением подписных листов с подписями избирателей), а также заменять их для приведения в соответствие с требованиями закона (в том числе и при отсутствии предварительного извещения комиссии) не позднее чем за один день до дня заседания по решению вопроса о регистрации, но они не вправе дополнительно представлять новые документы, которые не были представлены. «Отсутствие... документов, необходимых в соответствии с... законом» по-прежнему является основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), а также исключения кандидата из списка (подп. «в» п. 24, подп. «б» п. 25, подп. «ж» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.) без предварительного извещения. По-видимому, законодатель совершенно обоснованно полагает, что иное привело бы к искусственному продлению установленных законом сроков представления документов для регистрации.

Эта позиция подтверждается также п. 1 «Разъяснений порядка применения п. 1¹, подп. «в¹», «в²» п. 24, подп. «б¹», «б²» п. 25, подп. «з», «и» п. 26 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Разъяснения), утвержденных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК России) 23 марта 2007 г.¹⁴

Вместе с этим вслед за С. Д. Князевым¹⁵ полагаем, что и для *отсутствия документов* необходимо ввести подобную процедуру «предварительного извещения» в форме мотивированного отказа в приеме документов, представленных не в полном объеме, с возможностью представить их

повторно до истечения установленного законом срока представления документов для регистрации.

Отметим, что институт предварительного извещения содержит пробелы, которые необходимо устранить:

1) *законом не установлено, в какой форме избирательная комиссия должна извещать о нарушениях.* Уже начали возникать избирательные споры, связанные с установлением фактов надлежащего извещения. Например, комиссия направила кандидату извещение по почте без учета контрольных сроков доставки корреспонденции¹⁶. Учитывая неурегулированность процедуры извещения, при рассмотрении подобных жалоб следует ожидать значительно больших трудностей в доказывании.

ЦИК России в Разъяснениях (п. 3) предусмотрела утверждение текста извещения на заседании комиссии, с требованием приглашать на заседание кандидата (уполномоченного представителя избирательного объединения). Предусмотрено, что в случае неявки извещение «направляется в адрес» этих лиц. Считаем эти меры недостаточными, так как они не исключают ни возможности ненадлежащего приглашения на заседание, ни возможности уклонения от получения приглашения и извещения. Направленное по почте извещение маловероятно получить ранее чем за три дня до дня заседания по решению вопроса о регистрации.

Предлагаем законодательно закрепить такой способ извещения, как *выдача под расписку* кандидату (уполномоченному представителю избирательного объединения) *непосредственно после приема документов для регистрации письменной информации о дате и времени*, с которого они смогут получить в избирательной комиссии (в установленный режим ее работы) письменное извещение о нарушениях в документах (в случае обнаружения нарушений). Такие дата и время не должны быть позднее чем за три дня до дня заседания комиссии по решению вопроса о регистрации;

2) *из закона неясно, каким образом исполнение (или неисполнение) комиссией своей обязанности, установленной п. 1¹ ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г., влияет на наличие (или отсутствие) оснований отказа в регистрации (исключения кандидата из списка), предусмотренных подп. «в¹», «в²» п. 24, подп. «б¹», «б²» п. 25, подп. «з», «и» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.* Полагаем, что возможность отказа в регистрации по основаниям нарушений в документах, в отношении которых комиссия не выполнила свою обязанность, противоречит природе анализируемого нововведения, поэтому должна быть прямо исключена в ФЗ об основных гарантиях. Верховный Суд РФ¹⁷ и ЦИК России¹⁸ считают такой отказ недопустимым;

3) *представляется целесообразным более определенно указать в законе, о чем именно извещает комиссия кандидата (избирательное объединение) при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов.* Предлагаем после слов «об этом» дополнить п. 1¹ ст. 38 ФЗ об основных гарантиях предложением: «с указанием, в чем именно состоит неполнота сведений и (или) несоблюдение требований закона к оформлению документов». Верховный Суд РФ¹⁹ и ЦИК России²⁰ также считают необходимым извещать о конкретных нарушениях.

3. ФЗ от 5 декабря 2006 г. *довольно четко разграничил отсутствие документа, необходимого для уведомления о выдвижении и регистрации, нарушение требований закона к его оформлению и отсутствие в документе отдельных сведений, предусмотренных законом* (подп. «в», «в¹», «в²» п. 24, подп. «б», «б¹», «б²» п. 25, подп. «ж», «з», «и» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

ФЗ об основных гарантиях содержал только такое основание отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), как «отсутствие среди документов, представ-

ленных для регистрации... документов, необходимых в соответствии с... законом для регистрации» (подп. «в» п. 24, подп. «б» п. 25 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях).

Понятие «отсутствие документов» правоприменительная практика наполняла различным содержанием. Один подход состоял в констатации отсутствия документа только тогда, когда он не был представлен в избирательную комиссию как таковой²¹. Другой подход, который примерно с 2005 г. стал господствующим, заключался в признании документа, который оформлен с нарушениями требований закона, неподанным в установленной форме – *отсутствующим*²². Фактически, правоприменительная практика приравнивала ненадлежащее оформление документа к его отсутствию. Предпринимались также попытки приравнивать ненадлежащее оформление и к нарушению порядка выдвижения²³.

Теперь отсутствие документа нужно понимать как его отсутствие вообще, а все перечисленные выше основания как детально прописанные стало труднее квалифицировать как иное нарушение (например, порядка выдвижения).

Вместе с тем по-прежнему возможны *проблемы* в применении законодательства:

1) неясно, как квалифицировать представление документа хотя и в пределах срока уведомления о выдвижении (представления документов для регистрации), но позднее уже представленных документов. Например, если кандидат представил сведения об имуществе не вместе с заявлением о согласии баллотироваться, как этого требует п. 3 ст. 33 ФЗ об основных гарантиях, а несколько позднее. За подобные нарушения сроков санкции прямо не предусмотрены, однако это нарушает равенство кандидатов. Пробел может быть устранен при введении мотивированного отказа в приеме документов;

2) по-прежнему имеется опасность в признании отсутствующим документа, не соответствующего формальным требованиям. Избирательное законодательство не

устанавливает конкретных требований к документам, подтверждающим указанные кандидатом сведения (п. 2 ст. 33 ФЗ об основных гарантиях). Вопрос о том, действительно ли представленный документ подтверждает определенные сведения, остается на усмотрении избирательной комиссии. Так, был признан законным отказ в регистрации кандидата, представившего диплом, выданный на фамилию, существовавшую до заключения брака²⁴. Считаем необходимым введение указанного выше *мотивированного отказа в приеме документов*. Тем самым прием комиссией документов подтверждал бы их наличие. Альтернативный вариант: предоставить кандидату (избирательному объединению) *право заменять и дополнять документы*, подтверждающие сведения о них, если установлено, что первоначально представленные документы их не подтверждают;

3) необходимо полностью исключить возможность отказа в регистрации за представление недостоверных сведений. Законодатель давно отказался от такого основания отказа²⁵, однако фактически оно продолжает применяться. Например, недостоверность сведений о месте работы в трудовой книжке была признана основанием для отмены решения о регистрации кандидата вследствие отсутствия надлежащего подтверждающего документа²⁶. В случае расхождений между сведениями, указанными в заявлении о согласии баллотироваться и в подтверждающем документе, последний также может быть признан отсутствующим²⁷. Даже недостоверность сведений об имуществе как нарушение требований закона к оформлению документов (подп. «в¹» п. 24, подп. «б¹» п. 25, подп. «з» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.) стала основанием отказа в регистрации²⁸. Не исключено и такое толкование закона, при котором недостоверность сведений является их отсутствием. В случае расхождений в сведениях между различными из представленных документов рекомендуем предусмотреть от-

каз в приеме документов. В отношении недостоверности сведений необходимо прямо закрепить, что она является основанием только для направления информации об этом в средства массовой информации и для размещения ее на избирательных участках (п. 8 ст. 33, подп. «е» п. 3 ст. 61 ФЗ об основных гарантиях). По всем перечисленным проблемам необходимо официальное толкование закона;

4) необходимо *официальное толкование* закона также по вопросу, будут ли у комиссии основания для отказа в регистрации, если определенное сведение не содержится в одном представленном документе, но содержится в другом. Сама формулировка «отсутствие... в документах» (во множественном числе) позволяет отрицательно ответить на этот вопрос, что также подтверждалось судебной практикой²⁹, но с точностью воля законодателя не ясна.

4. Законодательно исключена возможность отказа в регистрации списка кандидатов вследствие формальных нарушений, касающихся только отдельных кандидатов, включенных в него.

Основания исключения кандидата из заверенного списка кандидатов дополнены формальными основаниями, аналогичными перечисленным выше (подп. «ж», «з», «и» п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.). Прямо оговаривается, что формальные нарушения в документах отдельных кандидатов не являются основаниями отказа в регистрации списка (подп. «б», «б¹», «б²» п. 25 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

Ранее правоприменители в таких случаях нередко признавали наличие оснований для отказа в регистрации списка³⁰.

5. Установление фактов подкупа избирателей (в судебном порядке) будет являться основанием не только отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), но и отказа в ней (подп. «о» п. 24, подп. «н» п. 25 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.). По-преж-

нему это не является основанием исключения кандидата из заверенного списка кандидатов.

6. Пункт 1 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях, устанавливающий запрет на проведение предвыборной агитации «экстремистской направленности», изменен следующим образом:

1) *расширен круг запрещенных при проведении предвыборной агитации деяний*: запрещается призывать к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»³¹, а также их обосновывать или оправдывать; запрещается непосредственно совершать некоторые из перечисленных деяний;

2) *расширен круг форм (методов)* предвыборной агитации, на которые распространяются перечисленные запреты: агитация в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет), в выступлениях доверенных лиц избирательных объединений, а также в выступлениях граждан (не только кандидатов и доверенных лиц) на публичных мероприятиях;

3) *злоупотребление свободой массовой информации в иных формах и нарушение законодательства об интеллектуальной собственности выделены в отдельный п. 1¹ ст. 56*. При их совершении до приобретения статуса кандидата или выдвижения списка кандидатов невозможно исключение из избирательного процесса, в отличие от нарушений п. 1.

Также необходимо:

1) законодательно *определить понятие злоупотребления свободой массовой информации* путем ссылки на ст. 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и *исключить возможность* его применения к формам агитации, не связанным со средствами массовой информации (на практике это признано ЦИК России³²);

2) ввиду того что количество оценочных понятий в п. 1 ст. 56 ФЗ об основных га-

рантиях значительно возросло, принять соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, которые во многом могли бы базироваться на практике по уголовным делам, связанным с преступлениями экстремистской направленности.

Отмена решения о регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, представляют собой меры конституционно-правовой ответственности кандидатов и избирательных объединений, состоящие в принудительном прекращении статуса зарегистрированных кандидатов (кандидатов, находящихся в зарегистрированном списке), на соответствующих выборах.

В случае отмены регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, прекращается статус отдельного кандидата из зарегистрированного списка.

1. Впервые законодатель четко разграничил такие меры ответственности, как отмена решения о регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов).

До 7 декабря 2006 г. устанавливалось, что регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом (п. 5 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях). В таких случаях, как обоснованно отмечали некоторые авторы³³, законность самого решения о регистрации не оспаривается.

На вопрос, может ли быть обжаловано как незаконное решение избирательной комиссии о регистрации кандидата, закон однозначного ответа не давал. Практика допускала обжалование решения о регистрации, что базировалось на п. 2 ст. 78 ФЗ об основных гарантиях, установившем десятидневный срок для подачи «жалобы на решение комиссии о регистрации», а также на ст. 75, п. 11 ст. 20, определявшими возможность отмены незаконного решения комиссии (уже без конкретизации, какого именно) судом или вышестоящей комиссией. Таким образом, закон прямо не запре-

шал отмену решения о регистрации (в отличие от отмены регистрации) вышестоящей комиссией, на что обращали внимание некоторые исследователи³⁴. Однако подобные решения вышестоящих комиссий, имевшие место на практике, отменялись судами со ссылкой на п. 5 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях³⁵, и сложился принцип исключительно судебной отмены решения о регистрации.

Теперь *решение комиссии о регистрации может быть отменено судом*, в отличие от решения об отказе в регистрации, которое может отменить также и вышестоящая избирательная комиссия (п. 6 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.). Основанием может быть установление нарушений закона при принятии решения, в том числе пунктов 24–26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях. Четко определены субъекты обращения в суд: кандидат (избирательное объединение), которых касались указанные решения либо которые (списки которых) зарегистрированы по тому же избирательному округу.

Вместе с тем с целью защиты избирательных прав граждан предлагаем исключить возможность отмены решения о регистрации без обязывания комиссии повторно рассмотреть вопрос, если нарушения не касаются пунктов 24–26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях (т. е. когда комиссия нарушила только установленную законом процедуру).

При рассмотрении жалобы на решение о регистрации законодатель прямо допустил повторную проверку подписных листов, причем только в пределах подписей, подлежавших проверке (п. 7 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.). Ранее практика по этому вопросу была противоречивой³⁶.

2. Уточнен подход законодателя к такому основанию отмены регистрации, как установление оснований, являющихся основаниями отказа в регистрации.

Впервые законодательно определено понятие «вновь открывшиеся обстоятель-

ства». На практике под ними обычно понимались обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю. Однако встречались и такие случаи, когда вновь открывшимися признавались обстоятельства, которые на момент регистрации вообще не существовали³⁷.

Теперь законодатель установил, что «вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации... но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата», список кандидатов (подп. «а» п. 7, подп. «а» п. 8, п. 9 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

Таким образом, если зарегистрированный кандидат или избирательное объединение обратятся в суд по этим основаниям, они также должны будут доказывать, что о нарушении не знала избирательная комиссия. Если комиссия знала о нарушении, но приняла решение о регистрации, у заявителей остается возможность обжаловать решение комиссии о регистрации в 10-дневный срок со дня его принятия.

Сужен круг вновь открывшихся обстоятельств, установление которых может повлечь отмену регистрации. Из них исключены нарушения в представленных документах, в том числе и в подписных листах, несоздание избирательного фонда (по истечении десятидневного срока для подачи жалобы на решение о регистрации исключить кандидата, избирательное объединение из избирательного процесса по указанным формальным основаниям теперь будет невозможно), а также регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах (поскольку в последнем случае решение о регистрации аннулируется вышестоящей комиссией в соответствии с п. 1 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях).

3. Впервые законодателем разграничена ответственность избирательного объединения (в виде отмены регистрации списка кандидатов) и ответственность кандида-

та, находящегося в зарегистрированном списке.

Ранее на практике встречалась как отмена регистрации *отдельных кандидатов* из списка³⁸, так и отмена регистрации *списка* кандидатов за нарушения, совершенные отдельными кандидатами³⁹.

Теперь законодатель во избежание двойственного толкования фактически разделил п. 5 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях на три разных п. – 7, 8, 9 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г. Отдельно друг от друга урегулированы основания отмены регистрации кандидата, списка кандидатов и кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов.

При этом важно обратить внимание на то, что за совершение кандидатом из списка некоторых нарушений, связанных с предвыборной агитацией (подп. «г», «д», «е» п. 8 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.), будет отвечать список кандидатов в целом. Например, субъектом подкупа признается избирательное объединение, которое может выступать при квалификации данного правонарушения в лице кандидата из списка. Однако, во избежание неопределенности, следовало бы прямо указать на кандидата как на субъект нарушений и (или) более однозначно раскрыть понятие избирательного объединения как их субъекта.

4. Появилось новое основание отмены регистрации кандидата (кроме включенного в список) и списка кандидатов: использование эфирного времени на каналах телевидения в целях проведения предвыборной агитации против других кандидатов (избирательных объединений) (п. 5² ст. 56 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.).

При этом *открытыми остались* следующие вопросы:

1) признается ли нарушением п. 5² ст. 56 ФЗ об основных гарантиях «агитация против», проведенная на совместных агитационных мероприятиях. В законе идет речь об

использовании эфирного времени, предоставленного «для размещения агитационных материалов». Если исходить из того, что законодатель различает проведение совместных агитационных мероприятий (п. 4 ст. 51) и размещение агитационных материалов (п. 5¹ ст. 51 ФЗ об основных гарантиях), то можно сделать вывод, что на совместных агитационных мероприятиях «агитация против» допустима. Считаем необходимым для исчерпывающего ответа на вопрос официальное толкование закона;

2) признается ли нарушением п. 5² ст. 56 ФЗ об основных гарантиях агитация против отдельных кандидатов из списка, выдвинутого избирательным объединением. Если толковать закон буквально, то такая агитация также будет нарушением (в подп. «в», «г» п. 5² ст. 56 ФЗ об основных гарантиях слова «кандидат» и «избирательное объединение» даны через запятую). Однако при регулировании правоотношений, связанных с кандидатом в составе списка, законодатель обычно прямо указывает на это. Полагаем, что аналогичным образом необходимо уточнить подп. «в», «г» п. 5² ст. 56 ФЗ об основных гарантиях.

5. Впервые законодателем установлена возможность исключения кандидата (избирательного объединения) из избирательного процесса за нарушения, совершенные до приобретения статуса кандидата (выдвижения списка кандидатов).

Перечень таких нарушений аналогичен перечню, приведенному в п. 1 ст. 56 (подп. «ж» п. 7, подп. «ж» п. 8 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.). Они являются основаниями к отмене регистрации, если совершены в течение периода, указанного в подп. «г» п. 3² ст. 4 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г. Это срок полномочий органа или должностного лица, для избрания которых назначены выборы, исчисляемый в обратном порядке – до дня голосования.

Чтобы исключить возможность придания закону обратной силы, п. 3 ст. 4 ФЗ от

5 декабря 2006 г. установил, что указанные положения применяются только в связи с действиями граждан и деятельностью избирательных объединений, осуществляемыми после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

6. Законодатель предоставил избирательному объединению *возможность исключить* из списка кандидата, совершившего правонарушения экстремистской направленности (подп. «д», «ж» п. 8, п. 11 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г.), что является основанием для прекращения производства по делу об отмене регистрации списка.

7. Надлежащим заявителем по делам об отмене регистрации (но лишь по некоторым из оснований) в п. 12 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях в редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г. признан прокурор.

8. Усовершенствован порядок кассационного производства по делам об отмене регистрации.

Ранее действовавшая редакция ч. 3¹ ст. 348 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) требовала рассматривать кассационную жалобу (представление) на решение суда по делу об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) *не позднее дня голосования*. Однако не учитывалось, что изменение текста избирательного бюллетеня в день голосования может сделать невозможным достоверное определение результатов волеизъявления избирателей.

В редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г. ч. 3¹ ст. 348 ГПК РФ совершенно обоснованно требует рассматривать такие кассационные жалобы не позднее дня, предшествующего дню голосования.

Более того, законодатель распространил это требование на дела по рассмотрению *жалоб на решение комиссии* о регистрации кандидата (списка кандидатов) или об исключении кандидата из заверенного списка.

В редакции ФЗ от 5 декабря 2006 г. ч. 3¹ ст. 348 ГПК РФ устанавливает, что регист-

рация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом кассационной инстанции не позднее чем за два дня до дня голосования. Ранее действовало общее правило – не позднее чем за пять дней (ч. 9 ст. 260 ГПК РФ).

Однако законодатель не дал четких ответов на ряд вопросов:

1) может ли суд первой инстанции отменить решение о регистрации кандидата (списка кандидатов) позднее чем за пять дней до дня голосования;

2) может ли суд второй инстанции отменить решение о регистрации кандидата (списка кандидатов) позднее чем за два дня до дня голосования;

3) допустимо ли обращение судебного решения об отмене решения о регистрации кандидата (списка кандидатов) к немедленному исполнению.

Учитывая то, что законодатель пошел по пути четкого разграничения отмены регистрации и отмены решения о регистрации, на все вопросы, исходя из смысла ч. 9 ст. 260, ч. 3¹ ст. 348, ч. 4 ст. 260¹ ГПК РФ, следует дать положительный ответ. С учетом упоминавшейся нами проблемы смешивания на практике этих мер ответственности считаем необходимым официальное толкование указанных процессуальных норм.

Если последовательно разграничивать эти меры, то можно увидеть, что в отношении отмены регистрации четко обозначен предельный срок до дня голосования, когда должно быть принято решение (ч. 9 ст. 260, ч. 3¹ ст. 348 ГПК РФ), а в отношении отмены решения о регистрации нет законодательных гарантий рассмотрения дела до дня голосования (ч. 6 ст. 260, ч. 1–3 ст. 348

ГПК РФ). Считаем необходимым четко установить для отмены решений о регистрации пресекательные сроки, возможно, аналогичные срокам для отмены регистрации.

Таким образом, ФЗ от 5 декабря 2006 г. усовершенствовал правовое регулирование оснований и порядка применения некоторых мер конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе, уточнил соотношение между ними. Значительно ограничена свобода усмотрения избирательных комиссий и судов при применении мер ответственности. Правовые нормы, содержащие составы формальных нарушений, стали более определенными, однозначными. Институт отказа в регистрации приведен в соответствие с функциями института регистрации с целью недопущения необоснованного ограничения избирательных прав граждан. К минимуму сведена возможность наступления коллективной ответственности избирательного объединения за нарушения, совершенные отдельными кандидатами из списка. Установлен узкий перечень вновь открывшихся обстоятельств как оснований отмены регистрации, что делает невозможным наступление этой меры ответственности вследствие формальных нарушений в документах, представленных ранее для регистрации; в то же время гарантировано право обжалования решения избирательной комиссии о регистрации лицам, права которых затрагиваются этим решением. Однако законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании, в устранении пробелов и противоречий, а также необходимо официальное толкование многих правовых норм, касающихся мер конституционно-правовой ответственности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Российская газета. 07.12.2006. № 275.

² *Игнатенко В. В.* Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Академический юридический журнал. 2002. № 3; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000; *Кондрашев А. А.* Некоторые актуальные проблемы применения мер конституционно-

правовой ответственности в избирательных правоотношениях // *Право и политика*. 2003. № 8. С. 4–17; *Штурнев А. Е.* Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. Иркутск, 2004.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27 (ч. 2). Ст. 2711; Ст. 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35. Ст. 3607; № 50. Ст. 4950; 2005. № 27. Ст. 2708; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; Ст. 3125; № 31 (ч. 1). Ст. 3427; № 50. Ст. 5303; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; № 6. Ст. 681.

⁴ Ч. 11 ст. 41 Избирательного кодекса Приморского края // http://www.primorsk.vybery.izbirkom.ru/region/primorsk?action=show_npa; п. 6 ст. 22 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // http://www.st-petersburg.vybery.izbirkom.ru/region/st-petersburg?action=show_npa

⁵ Пункт 7 ст. 41 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 51. Ст. 4982; п. 7 ст. 33 Избирательного кодекса города Москвы // *Вестник Мэра и Правительства Москвы*. 01.08.2005. № 43; п. 7 ст. 31 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» // <http://www.chuvash.izbirkom.ru/way/928131.html>; п. 6 ст. 26 Закона Еврейской автономной области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области» // http://www.jewish_aut.vybery.izbirkom.ru/region/region/jewish_aut?action=show_npa&list=2; п. 5 ст. 21 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ленинградской области» // <http://leningrad-reg.izbirkom.ru/1.html>.

⁶ Часть 7 ст. 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

⁷ Пункт 11 ст. 47 Избирательного кодекса Свердловской области // http://www.sverdlovsk.vybery.izbirkom.ru/region/region/sverdlovsk?action=show_npa&list=2

⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» / Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 6 апреля 2007 г.; Одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 13 апреля 2007 г. // <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=397076-4>

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2005 по делу № 48-Г05-22; Определение Верховного Суда РФ от 04.05.2005 по делу № 93-Г05-6; Определение Верховного Суда РФ от 29.11.2005 по делу № 67-Г05-10; Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2004 по делу № 45-Г04-8 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». «Судебная практика» (далее – СПС «Консультант Плюс»). «Судебная практика».

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2006 по делу № 71-Г06-7; Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 по делу № 71-Г06-8 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

¹² *Князев С. Д.* Российское избирательное право. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 2001. С. 325; *Сазонов П. А.* Особенности социально-политической и правовой природы отказа в регистрации кандидата в депутаты или на выборную должность как меры правового воздействия // *Академический юридический журнал*. 2004. № 2.

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2006 по делу № 44-Г06-31 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

¹⁴ Постановление ЦИК России «О Разъяснении порядка применения п. 11, подп. «в1», «в2» п. 24, подп. «б1», «б2» п. 25, подп. «з», «и» п. 26 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 23 марта 2007 года № 203/1272-4 // <http://www.cikrf.ru/cikrf/postancik/Zp071272.jsp>

¹⁵ *Князев С. Д.* Указ. соч. С. 325.

¹⁶ Постановление Избирательной комиссии Ставропольского края «О жалобе кандидата в депутаты Государственной Думы Ставропольского края четвертого созыва, выдвинутого по Ессентукскому одномандатному избирательному округу № 5, А. Д. Батурина» от 30 января 2007 г. № 78/722 // Архив Избирательной комиссии Ставропольского края.

¹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2007 по делу № 46-Г07-7; Определение Верховного Суда РФ от 01.03.2007 по делу № 91-Г07-3; Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2007 по делу № 91-Г07-8 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

¹⁸ Пункт 5 Разъяснений.

¹⁹ Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2007 по делу № 46-Г07-7; Определение Верховного Суда РФ от 01.03.2007 по делу № 91-Г07-3; Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2007 по делу № 91-Г07-8 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²⁰ Пункт 3 Разъяснений.

²¹ Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2004 по делу № 61-Г04-5 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²² Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2005 по делу № 69-Г05-12; Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2006 по делу № 69-Г06-3; Определение Верховного Суда РФ от 10.03.2006 по делу № 52-Г06-1 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²³ Постановление ЦИК России «О жалобе И. А. Бобкова на решение окружной избирательной комиссии Усть-Ордынского Бурятского одномандатного избирательного округа № 220, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, по выборам депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва от 21 августа 2006 г. № 5/1 об отказе И.А. Бобкову в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 30 августа 2006 года № 185/1172-4 // Вестник ЦИК России. 2006. № 8.

²⁴ Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2007 по делу № 91-Г07-10 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²⁵ Пункт 36 ст. 9 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

²⁶ Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2006 по делу № 44-Г06-31 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2007 по делу № 91-Г07-10 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

²⁸ Постановление Избирательной комиссии Ставропольского края «О жалобе кандидата в депутаты Государственной Думы Ставропольского края четвертого созыва, выдвинутого по Кировскому одномандатному избирательному округу № 10, Ю.Б. Хуцистова» от 30 января 2007 года № 78/721 // Архив Избирательной комиссии Ставропольского края.

²⁹ Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2003 по делу № 20-Г03-9; Определение Верховного Суда РФ от 06.10.2006 по делу № 56-Г06-37 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³⁰ Определение Верховного Суда РФ от 09.02.2007 по делу № 20-Г07-3 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3447; Ст. 3452.

³² Постановление ЦИК России «О жалобе Н. Ю. Белых на решение Избирательной комиссии Московской области от 15 февраля 2007 г. № 2400 «О заявлениях С. В. Шведкова – члена Избирательной комиссии Московской области с правом решающего голоса, Паланто В. Ю. – члена Избирательной комиссии Московской области с правом совещательного голоса» от 28 февраля 2007 года № 200/1251-4 // <http://www.cikrf.ru/cikrf/postancik/Zp071251.jsp>

³³ *Сидякин А. Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): законодательство и судебная практика. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 12.

³⁴ *Галушко И. В.* Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дисс. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2004. С. 47–48.

³⁵ Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2006 по делу № 69-Г06-19 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³⁶ Определение Верховного Суда РФ от 25.09.2003 по делу № 23-Г03-9; Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2006 по делу № 51-Г06-8 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³⁷ Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 по делу № 39-Г06-27 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³⁸ Определение Верховного Суда РФ от 04.12.2003 по делу № КАС03-625 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».

³⁹ Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 по делу № 71-Г06-8 // СПС «Консультант Плюс». «Судебная практика».