

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. Е. СКАЧКОВА

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ВЫБОРАХ**

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2005**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Е. СКАЧКОВА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2005

УДК 34
ББК 67.72

Скачкова, А. Е.

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учебное пособие / А. Е. Скачкова. СПб.: СПб юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 156 с.

Рецензенты

А. М. БОРОДИН, ст. прокурор Отдела Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Западном федеральном округе, ст. советник юстиции.

С. Г. ЧИЖОВ, начальник отдела по надзору за исполнением законов и охране прав граждан в социальной сфере Прокуратуры Санкт-Петербурга, советник юстиции.

Учебное пособие посвящено вопросам организации и методики прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах. Рассмотрены особенности проведения прокурорской проверки в зависимости от стадии избирательного процесса. Перечислены обстоятельства, подлежащие установлению, документы, которые должны быть исследованы, указаны наиболее часто встречающиеся нарушения избирательных прав граждан, а также меры прокурорского реагирования на них.

Предназначено для использования в учебном процессе повышения квалификации прокуроров, осуществляющих общий надзор, в том числе надзор за исполнением законов о выборах.

© Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2005

1. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Понятие и сущность прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах. Проблемы защиты прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления непосредственно затрагивают все сферы деятельности органов прокуратуры. Это объясняет наличие нескольких подходов к определению понятия и сущности прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах. Так, относительно места прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах в системе российского прокурорского права различаются следующие точки зрения.

1. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах представляет собой подотрасль российского прокурорского права, включающую в себя группы правовых норм таких правовых институтов, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, надзор за следствием и дознанием, института участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции, а также группы правовых норм таких подотраслей российского прокурорского права, как надзор за оперативно-розыскной деятельностью, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

2. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах представляет собой совокупность правовых норм, входящих в правовой институт прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Полагаем более верной вторую позицию по следующим основаниям. Субъекты прокурорско-надзорных отношений перечисленных в первом случае правовых институтов и подотраслей российского прокурорского права различны, различны поводы и основания для возникновения прокурорско-надзорных отношений, что исключает объединение групп норм названных правовых институтов и подотраслей российского прокурорского пра-

ва в самостоятельную подотрасль — прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах. Имеются определенные общие особенности привлечения к административной и уголовной ответственности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, зарегистрированного кандидата, однако эти особенности не взаимосвязаны и охватываются общими особенностями производства по административным, уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц. Наконец, задачи надзора за соблюдением законодательства о выборах, предмет, полномочия прокурора по его осуществлению полностью совпадают с задачами, предметом и полномочиями, присущими соответствующим правовым институтам, подотраслям российского прокурорского права.

Относительно места прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах в структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности также высказываются различные мнения. Как-то:

- а) самостоятельная отрасль прокурорского надзора;
- б) подотрасль такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов;
- в) надзорное направление такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов.

В обоснование своей позиции считаем возможным положить определение отрасли прокурорского надзора, данное Б. М. Спиридоновым: отрасль прокурорского надзора — это специализированное организационно-правовое направление деятельности, характеризующееся родовым объектом и предметом надзора, а также специфическими задачами и полномочиями¹. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах имеет специфические задачи и предмет, однако не может быть признан отраслью прокурорского надзора, поскольку задачи и предмет прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах вытекают из задач отрасли надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и основываются на родовом объекте этой отрасли, кроме того, по осуществлению данного надзора прокурор наделен полномочиями, присущими “общему надзору”. Как следует из анализа родового объекта и

¹ Спиридонов Б. М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: Сб. ст. М., 1973. С. 86.

предмета прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, его задач, полномочий прокурора данное организационно-правовое направление деятельности не имеет специфики, позволяющей ему занять более высокое место в структуре прокурорского надзора, чем надзорное направление такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов. Детальное представление названной отрасли прокурорского надзора убеждает в возможности отнесения данного надзорного направления к подотрасли прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанной отрасли прокурорского надзора как вида государственной деятельности.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах образует:

– в системе российского прокурорского права — совокупность правовых норм, входящих в правовой институт прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (ст.ст. 5—7, 9, 10, 21—25¹, 26—28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”²);

– в структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности — надзорное направление деятельности, входящее в подотрасль прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина отрасли надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Исходя из задач, стоящих перед прокурорским надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзором за исполнением законов и законностью правовых актов, принимая во внимание приказ Генерального прокурора РФ “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 22.05.96 г. № 30, положения законодательства о выборах, можно сформулировать **задачи надзора за соблюдением законодательства о выборах:**

– защита прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878, № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; 2001. № 1 (Ч. I). Ст. 2, № 53 (Ч. I). Ст.ст. 5018, 5030; 2002. № 26. Ст. 2523, № 30. Ст. 3029, № 40. Ст. 3825; 2003. № 27 (Ч. I). Ст. 2700; 2004. № 35. Ст. 3607.

– защита государственных и общественных интересов (соблюдение принципов демократического устройства общества, выражение власти народа путем демократических, свободных и периодических выборов);

– обеспечение законности правовых актов, издаваемых надзорными органами и их должностными лицами в избирательной сфере;

– содействие в обеспечении эффективности мер, принимаемых избирательными комиссиями по контролю за соблюдением законодательства о выборах;

– своевременное предупреждение, выявление, пресечение нарушений законов о выборах и принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда и восстановлению нарушенного права.

Предмет прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах³:

– соблюдение конституционных прав граждан избирать и быть избранными федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов о выборах, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и должностными лицами.

³ Подробнее см. разделы 3, 4 настоящего пособия.

Предмет прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах составляет деятельность избирательных комиссий. Наша позиция требует аргументации. Оппоненты аргументируют свою точку зрения следующим: 1) избирательные комиссии не относятся к органам законодательной либо исполнительной власти, поднадзорным прокуратуре; 2) Центральная избирательная комиссия РФ формируется из не поднадзорных органам прокуратуры лиц.

Действительно, согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную. Принцип разделения властей закреплен в ряде законов, в частности в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.⁴ (ч. 1 ст. 34). Избирательная комиссия — коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, причем формируемый самостоятельными решениями представительного и исполнительного органов власти, соответствующих уровню выборов. Избирательные комиссии организуют и обеспечивают подготовку и проведение выборов. Однако в основе их деятельности лежит контрольная функция. Так, избирательные комиссии контролируют соблюдение сроков назначения выборов, конституционных гарантий периодичности проведения выборов. Соответствующая комиссия обязана принять решение о назначении выборов, если в установленные сроки уполномоченный орган не примет данное решение. Регистрацию кандидатов комиссии проводят только после проверки представленных документов, аналогично принимается решение об итогах выборов — проверка проводится вышестоящими избирательными комиссиями (ст.ст. 10, 38, 69 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 г.⁵). Подобные примеры можно привести по каждой

⁴ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368.

⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ с изм. и доп. (далее — Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253, № 39. Ст. 3642, № 52 (Ч. I). Ст. 5132; 2003. № 24. Ст. 2335, № 27. Ст. 2711, № 33. Ст. 3368; 2004. № 35. Ст. 3607, № 50. Ст. 4950.

стадии избирательного процесса. Таким образом, избирательные комиссии наделены правом проверять, принимать решения, а также правом возбуждать производства об административных правонарушениях.

В Российской Федерации созданы различные органы контроля. Органы контроля, созданные представительными органами власти, выполняют исключительно контрольную функцию (например, Счетная палата Российской Федерации⁶), созданные исполнительными органами власти, как правило, совмещают исполнительно-распорядительные и контрольные функции. Третий вид органов контроля — это самостоятельные органы, не входящие в структуру законодательной либо исполнительной власти (например, Центральный банк Российской Федерации⁷). Наличие в системе власти Российской Федерации органов контроля законодательной власти, органов контроля исполнительной власти и самостоятельных органов контроля, по нашему мнению, и предопределило необходимость выделения органов контроля в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”. Так, согласно п. 1 ст. 21 названного Федерального закона предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, *органами контроля*, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что деятельность избирательных комиссий как органов контроля составляет

⁶ О Счетной палате РФ: Федеральный закон от 11.01.95 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ.1995. № 3. Ст. 167; 2001. № 53 (Ч. I). Ст. 5030; 2002. № 28. Ст. 2790, № 52 (Ч. I). Ст. 5132; 2003. № 27 (Ч. I). Ст. 2700, № 52 (Ч. I). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711, № 33. Ст. 3370, № 49. Ст. 4844.

⁷ О Центральном банке РФ (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 2. Ст. 157, № 52 (Ч. I). Ст.ст. 5029, 5032, 5038; 2004. № 27. Ст. 2711, № 31. Ст. 3233, № 52 (Ч. I). Ст. 5277.

предмет прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах.

Законодательство о выборах, соблюдение которого является предметом рассматриваемого направления надзора, может быть классифицировано:

по отраслям законодательства:

- конституционное законодательство;
- законодательство о средствах массовой информации;
- законодательство об административных правонарушениях;
- бюджетное законодательство.

При осуществлении надзора необходимо также учитывать правовые нормы гражданского, гражданского процессуального, уголовного и уголовно-процессуального законодательства;

по уровням правовой системы:

- федеральное законодательство;
- законодательство субъектов РФ;
- правовые акты органов местного самоуправления.

Понятие прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, его задачи и предмет позволяют определить **пределы надзора за соблюдением законодательства о выборах.**

Не составляет предмет надзора за соблюдением законодательства о выборах:

– иная, не затрагивающая конституционных прав граждан избирать и быть избранными деятельность, осуществляемая федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами, не касающихся подготовки и проведения выборов;

– исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– исполнение законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры

принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

– законность судебных актов по делам, возникающим из публичных правоотношений, что составляет предмет надзора соответствующих направлений деятельности органов прокуратуры.

Следующие положения, характеризующие пределы надзора за исполнением законов о выборах, являются общими для всех направлений прокурорского надзора.

Органы прокуратуры не осуществляют надзор:

- за соответствием Конституции РФ федеральных законов;
- за исполнением законов Президентом РФ, законностью издаваемых им правовых актов;
- за исполнением законов Правительством РФ;
- за деятельностью суда.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры:

- не подменяют иные государственные органы (п. 2 ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”);
- не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”);
- не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (п. 2 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

Полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, установленные ст.ст. 7, 9, 10, 22, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, характерны и для надзора за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации.

Кроме того, при осуществлении надзора за соблюдением прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления прокурор имеет следующие дополнительные (специфические) полномочия:

1. Обращаться в суд с заявлением о назначении выборов (п. 5 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В ряде регионов возникли проблемы, связанные с отказом суда в принятии заявления прокурора о назначении выборов. По мнению некоторых судей, в силу п. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту неопределенного круга лиц, а избиратели, в интересах которых прокурор обращается в суд, — это определенный круг лиц.

С подобной позицией мы не можем согласиться по следующим основаниям. Федеральный законодатель в ч. 1 ст. 259 ГПК РФ относит прокурора к числу субъектов, наделенных правом на обращение в суд с заявлением о защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Круг лиц, по нашему мнению, определяется не по их статусу (в данном случае избиратели), а с точки зрения нарушения их прав. В силу п. 3 ст. 3 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Соответственно включение лиц в список избирателей является обязанностью органов власти, определенным условием реализации избирательного права гражданина Российской Федерации. Право участвовать в выборах не означает обязанности участвовать в них, следовательно, определить круг избирателей, желающих реализовать свое конституционное право, и тех, чьи права нарушены, не представляется возможным, т. е. круг их не определен.

2. Давать согласие на применение к члену избирательной комиссии с правом решающего голоса административного наказания, налагаемого в судебном порядке.

3. Давать согласие на привлечение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса к уголовной ответственности.

В соответствии с п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ член комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ, а член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ — без согласия Генерального прокурора РФ.

4. Давать согласие на привлечение к административной ответственности зарегистрированного кандидата.

5. Давать согласие на привлечение к уголовной ответственности, на арест зарегистрированного кандидата.

В соответствии с п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию.

6. Возбуждать согласно ч. 1 ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) производства об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.48, 5.52, ч. 3 ст. 19.4 КоАП РФ. Прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

7. Возбуждать уголовные дела (отказывать в возбуждении уголовных дел) согласно ст. 37, подп. “а” п. 1 ч. 2 ст. 151, ст. 448 УПК РФ о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 136, 140, 141, 141¹, 142, 142¹, 149 УК РФ. Прокурор также вправе возбудить уголовное дело о любом другом преступлении.

При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

В правоприменительной практике возник вопрос о процессуальном порядке возбуждения уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса: может ли быть вынесено постановление о возбуждении уголовного дела в отношении данного лица руководителем органа дознания, дознавателем или следователем при условии последующего получения согласия прокурора субъекта РФ, заместителем прокурора, или же именно прокурор субъекта РФ своим постановлением возбуждает уголовное дело?

В целях разрешения данного вопроса необходимо обратиться к диспозициям ч. 1 ст. 140 УПК РФ и п. 12 ч. 1 ст. 448 УПК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 140 УПК РФ при наличии поводов и основания, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, орган дознания, дознаватель или следователь с согласия прокурора, а также прокурор в пределах компетенции, установленной Уголовно-процессуальным кодексом РФ, возбуждают уголовное дело, о чем выносятся соответствующее постановление.

4 июля 2003 г. принят Федеральный закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»”. Согласно ст. 4 этого Закона ч. 1 ст. 448 УПК РФ дополнена п. 12, в соответствии с которым решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса принимается прокурором субъекта РФ, а в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта РФ — Генеральным прокурором РФ.

Анализ ч. 1 ст. 140 УПК РФ и п. 12 ч. 1 ст. 448 УПК РФ позволяет сделать вывод, что право на вынесение постановления о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса органу дознания, дознавателю или следователю не предоставлено. Следует заметить, что Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (п. 18 ст. 29), как и ранее действовавший одноименный Федеральный закон от 19.09.97 г. (п. 13 ст. 24)⁸, содержит положение о том, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ, а член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ — без согласия Генерального прокурора РФ (в Федеральном законе от 19.09.97 г. оговаривалось, что данное положение действует только в период избирательной кампании, что в настоящее время утратило силу). Вместе с тем в силу ч. 2 ст. 7 УПК РФ суд, установив в ходе производства по уголовному делу несоответствие федерального закона или иного нормативного правового акта Уголовно-процессуальному кодексу РФ, принимает решение в соответствии с настоящим Кодексом. Таким образом, постановление о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего

⁸ Утратил силу через шесть месяцев со дня вступления в силу Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

голоса, за исключением члена Центральной избирательной комиссии РФ, председателя избирательной комиссии субъекта РФ, должно быть вынесено прокурором субъекта РФ. Что касается процессуального порядка возбуждения уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса до 04.07.2003 г., полагаем следующее. УПК РФ в тот период не предусматривал особого порядка возбуждения уголовного дела в отношении таких лиц, однако, по нашему мнению, правомерно было применять нормы Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, так как данный Закон содержал дополнительные гарантии их прав.

2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах является одним из направлений надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Однако его организация имеет ряд особенностей. При проведении на поднадзорной территории избирательной кампании⁹, независимо от уровня выборов, должно быть обеспечено: взаимодействие различных структурных подразделений прокуратуры (по отраслям прокурорского надзора); особый режим работы (дежурства в выходные дни); рассмотрение обращений, заявлений о нарушении избирательного законодательства в сокращенные сроки; отдельный учет данных о нарушениях законности в ходе избирательной кампании; систематическое направление, дважды в месяц, информации о ходе избирательной кампании в вышестоящую прокуратуру. Организация прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах включает: общие во-

⁹ Избирательная кампания согласно п. 19 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ — деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

просы организации прокурорского надзора; организационные действия в преддверии избирательной кампании; организацию прокурорского надзора в ходе избирательной кампании; организационные действия по окончании избирательной кампании.

Организация надзора в прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним прокуратурах, прокуратурах городов и районов согласно ст.ст. 18, 19 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” относится к компетенции соответственно прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров, прокуроров городов, районов. Несомненно, прокурорский надзор не может быть организован одинаково во всех прокуратурах. Различия обусловлены как объективными факторами (состояние законности на поднадзорной территории, уровень правосознания граждан), так и субъективными (укомплектованность прокуратуры, кадровый состав прокуратуры и пр.). Вместе с тем можно обнаружить и общие наиболее характерные черты организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, определить типичные организационные мероприятия, направленные на обеспечение всестороннего надзора, позволяющего своевременно реагировать на факты нарушения конституционных прав граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Необходимо заметить, что надзор за соблюдением конституционных прав граждан, в частности права избирать и быть избранными, — задача всех направлений деятельности прокуратуры, поэтому нами рассматривается как организация прокурорского надзора в целом, так и организация надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Общие вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах. На основании ст.ст. 21, 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, исходя из предметно-зонального принципа деятельности органов прокуратуры прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах осуществляют:

– Генеральная прокуратура РФ — за исполнением законов о выборах Центральной избирательной комиссией РФ; Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ и его органами: Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым ком-

муникациям; Министерством юстиции РФ; Министерством внутренних дел РФ, а также за законностью издаваемых ими правовых актов;

– отделы Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, действующие в соответствии с Положением об отделах Генеральной прокуратуры в федеральных округах, утвержденным Генеральным прокурором РФ 02.09.2002 г., — за исполнением законов о выборах территориальными органами Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, действующими в границах федерального округа¹⁰; управлением Министерства юстиции РФ по федеральному округу; территориальными органами исполнительной власти РФ, действующими по федеральному округу, а также за законностью издаваемых ими правовых актов;

– прокуратуры субъектов РФ — за исполнением законов о выборах органами государственной власти субъекта РФ; избирательной комиссией субъекта РФ; территориальными органами Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям; управлением (отделом) Министерства юстиции РФ по субъекту РФ; органами внутренних дел; территориальными органами исполнительной власти РФ, действующими на территории субъекта РФ, а также за законностью издаваемых ими правовых актов;

– прокуратуры городов и районов — за исполнением законов о выборах территориальными органами государственной власти, действующими на территории города, района; органами местного самоуправления; органами внутренних дел; окружными избирательными комиссиями; территориальными избирательными комиссиями; участковыми избирательными комиссиями, а также за законностью издаваемых ими правовых актов;

– специализированные прокуратуры, действующие на основании приказа Генерального прокурора РФ “О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур” от 09.09.2002 г. № 54:

¹⁰ В случае создания таких органов в федеральном округе.

военные прокуратуры — осуществляют надзор за исполнением законов о выборах поднадзорными военной прокуратуре органами и их должностными лицами при образовании избирательных участков в воинских частях;

прокуратуры ЗАТО г. Межгорье и комплекса “Байконур” — осуществляют надзор за соблюдением законодательства о выборах органами и должностными лицами, чья деятельность отнесена к предмету их надзора.

Организационные действия в преддверии выборов. На стадии подготовки к избирательной кампании (либо в начале избирательной кампании) органами прокуратуры проводятся следующие мероприятия:

1) коллегии по вопросам о состоянии законности и прокурорском надзоре за соблюдением законодательства о выборах;

2) встречи с председателями избирательных комиссий, редакторами средств массовой информации, руководителями органов, выполняющих контрольные функции;

3) надзирающие прокуроры принимают участие в работе семинаров, посвященных изучению избирательного законодательства;

4) выступают в средствах массовой информации;

5) составляют планы мероприятий по обеспечению проведения выборов.

Организация прокурорского надзора в ходе избирательной кампании. В период избирательной кампании надзор за соблюдением избирательных прав граждан согласно задачам и предмету надзора осуществляют различные структурные подразделения органа прокуратуры:

— по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов;

— по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе;

— по надзору за следствием и дознанием;

— по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

— иные структурные подразделения.

В прокуратуре соответствующего уровня системы органов прокуратуры проводятся следующие организационные мероприятия:

1) издаются приказы (указания) (Генеральным прокурором РФ, прокурором субъекта РФ, прокурором города, района) об организации деятельности прокуратуры в период избирательной кампании;

2) издаются приказы о создании рабочих групп.

Рабочие группы создаются для сбора и анализа информации о состоянии законности, оперативного рассмотрения заявлений, сообщений и иных сигналов о нарушениях избирательного законодательства, своевременного и эффективного принятия мер по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений законодательства о выборах и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного ущерба и восстановлению нарушенного права.

Рабочие группы в зависимости от их состава классифицируются на внутренние и внешние.

Внутренние рабочие группы формируются из числа сотрудников прокуратуры. В их состав могут входить¹¹:

- прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов и законностью правовых актов;
- прокуроры, участвующие в гражданском судопроизводстве;
- прокуроры, участвующие в рассмотрении уголовных дел судами;
- прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера;
- прокуроры, осуществляющие надзор за соблюдением законодательства по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;
- прокуроры, осуществляющие надзор за территориальными органами Федеральной службы безопасности;
- помощники прокурора субъекта РФ по связям со средствами массовой информации и общественностью;
- прокуроры отдела по рассмотрению писем и приему граждан;

¹¹ Перечень дан согласно ст. 54 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”. Состав группы корректируется с учетом уровня прокуратуры и организации в ней прокурорского надзора.

- прокуроры организационно-контрольного отдела;
- прокуроры, осуществляющие надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

Внешние рабочие группы формируются из числа сотрудников органов прокуратуры и сотрудников иных органов. Могут быть созданы группы из сотрудников прокуратуры и иных правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью; из сотрудников прокуратуры и должностных лиц органов контроля (избирательных комиссий, территориальных органов Федеральной налоговой службы, ГУ ЦБ РФ по субъекту Федерации, в зависимости от уровня выборов — органов бюджетного контроля); смешанные — из сотрудников прокуратуры, сотрудников иных правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, должностных лиц органов контроля;

3) устанавливается дежурство по личному приему граждан в выходные дни на весь период избирательной кампании (п. 11 ст. 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”);

4) анализируется информация о состоянии законности в период избирательной кампании (как правило, дважды в месяц);

5) результаты анализа состояния законности в период избирательной кампании и сведения о наиболее серьезных нарушениях, преступлениях незамедлительно направляются в вышестоящую прокуратуру;

6) ведется отдельный (специальный) учет поступающих сообщений о нарушениях избирательного законодательства;

7) проводятся межведомственные координационные совещания руководителей правоохранительных и контролирующих органов;

8) еженедельно проводятся заседания рабочих групп;

9) в период избирательной кампании сокращаются сроки рассмотрения заявлений и сообщений о нарушениях закона.

В соответствии со ст. 78 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются:

в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования;

в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно.

Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Организационные действия по окончании избирательной кампании:

1) соответствующие структурные подразделения прокуратуры анализируют состояние законности в период избирательной кампании. Общий анализ, как правило, осуществляет руководитель внутренней рабочей группы (структурного подразделения по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов). Докладная записка о состоянии законности в период избирательной кампании представляется в вышестоящую прокуратуру;

2) по итогам избирательной кампании проводятся координационное совещание, коллегия прокуратуры;

3) вышестоящая прокуратура направляет информационные письма о состоянии законности на территории Российской Федерации, субъекта РФ в период избирательной кампании в нижестоящие прокуратуры.

Особенности прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах требует взаимодействия прокуроров, осуществляющих надзор по различным направлениям прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов:

- за законностью правовых актов;
- за соблюдением бюджетного законодательства;
- за соблюдением налогового законодательства;
- за соблюдением законодательства об административных правонарушениях;
- за соблюдением законодательства об общественных объединениях, политических партиях;
- за соблюдением законодательства о банках и банковской деятельности;
- за соблюдением законодательства о государственной собственности.

Перед началом избирательной кампании рекомендуется:

- провести проверки соблюдения законодательства об общественных объединениях и политических партиях территориальными органами юстиции РФ;
- проверить соответствие законам регионального законодательства, в том числе правовых актов органов местного самоуправления;
- проанализировать и обобщить опротестованные правовые акты, касающиеся выборов;
- проверить, предусмотрены ли расходы на предвыборную кампанию при проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления соответственно законом о региональном бюджете, решением о местном бюджете.

В период избирательной кампании в рамках текущей надзорной деятельности проверяется:

- законность правовых актов, решений, принимаемых в ходе избирательной кампании;
- своевременность, законность и обоснованность совершения избирательных действий.

По окончании избирательной кампании:

- обобщаются и анализируются допущенные в ходе избирательной кампании нарушения с целью выявления их причин и условий;
- проводятся проверки в избирательных комиссиях;
- в территориальных органах Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия Министерства культуры РФ проводятся проверки своевременности и эффективности принимаемых данными органами в ходе избирательной кампании мер (в том числе по привлечению редакторов средств массовой информации, других лиц к административной ответственности);
- в органах внутренних дел проводятся проверки своевременности и эффективности принимаемых данными органами в ходе избирательной кампании мер (в том числе по привлечению лиц к административной ответственности).

3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ О ВЫБОРАХ

Деление прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах на прокурорский надзор за законностью правовых актов и прокурорский надзор за исполнением законов некоторым образом условно и произведено с целью более подробного рассмотрения аспектов данной надзорной деятельности.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов о выборах включает в себя в том числе надзор за исполнением поднадзорными органами и их должностными лицами избирательного законодательства при совершении таких установленных законом действий, как вынесение правового акта на рассмотрение, его рассмотрение и принятие.

Объектом прокурорского надзора за законностью правовых актов, как нам представляется, являются как нормативные правовые акты, так и акты, носящие ненормативный характер (локальные).

Правовые акты о выборах в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, составляющие избирательное законодательство, можно подразделить:

1) на принимаемые до начала избирательной кампании:

– регламентирующие избирательные права граждан и порядков проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ;

– регламентирующие избирательные права граждан и порядков проведения выборов в органы местного самоуправления;

– устанавливающие компетенцию избирательной комиссии субъекта РФ, иных избирательных комиссий;

2) принимаемые в ходе избирательной кампании.

Особенностью избирательного законодательства является наличие в нем правовых актов постоянного и временного характера (действующих в период избирательной кампании).

Правовая основа правотворческой деятельности в избирательной сфере. В целях практического осуществления прокурорского надзора за законностью правовых актов о выборах необходимо определить правовую основу деятельности поднадзорных органов и их должностных лиц. Основными правовыми актами, составляющими правовую основу правотворческого процесса в избирательной сфере, являются:

Конституция Российской Федерации (ст.ст. 3, 32);

международные договоры и соглашения в области защиты прав и свобод человека и гражданина:

Всеобщая декларация прав человека 1948 г.;

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.;

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;

Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах 1966 г.;

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г.;

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств 2002 г.;

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 г.;

Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20.12.2002 г.¹²;

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” от 10.01.2003 г.¹³;

Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г.¹⁴;

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95 г.¹⁵;

¹² Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; 2003. № 26. Ст.ст. 2571, 2572, 2573, 2574.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 25. Ст. 2728, № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 16. Ст. 1601, № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (Ч. II). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484, № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (Ч. I) Ст.ст. 17, 25.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917, № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 2. Ст. 1093; 2003. № 40. Ст. 3822, № 50. Ст. 4855.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.¹⁶

Согласно п. “б” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, в нашем случае — избирательных прав, отнесена к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). В силу ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с чч. 1 и 2 данной статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Основным правовым актом о выборах является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 г. Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить данному Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт о выборах противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона (п. 6 ст. 1 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция РФ, настоящий Федеральный закон, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации. Однако органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления вправе принимать правовые акты (правовые нормы), регламентирующие региональные, местные выборы, строго в случаях,

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368.

предусмотренных названным Федеральным законом, и в пределах, установленных данным Федеральным законом.

Таким образом, при проведении федеральных выборов применяются федеральные законы, региональных — федеральные законы и правовые акты субъектов РФ, местных (муниципальных) — федеральные законы, правовые акты субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления.

Необходимо учитывать не только иерархичность правовых актов о выборах, но и действие их во времени.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ в случае принятия в период избирательной кампании закона субъекта РФ или устава муниципального образования, иного правового акта, содержащих положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, либо в случае внесения в указанный период в закон субъекта РФ, устав муниципального образования иные правовые акты изменений и дополнений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, указанные нормативные правовые акты, изменения и дополнения применяются к выборам, назначенным после вступления в силу этих нормативных правовых актов, изменений и дополнений.

Контроль за законностью правовых актов о выборах.

Особенность контроля за законностью правовых актов о выборах связана с наличием общего органа контроля за соответствием федеральным законам правовых актов, издаваемых (принимаемых) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, и органов, осуществляющих контроль за законностью правотворческой деятельности в избирательной сфере.

Органом государственной власти России, осуществляющим контроль за соответствием федеральным законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, является Министерство юстиции РФ и его территориальные подразделения.

Специализированным органом, осуществляющим контроль за законностью правовых актов о выборах, является Центральная избирательная комиссия РФ (п. 14 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Организация прокурорского надзора за законностью правовых актов о выборах. При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах прокурор вправе требовать принятия поднадзорными органами и их должностными лицами в случаях, предусмотренных законом, правовых актов, регламентирующих порядок проведения выборов. При осуществлении прокурорского надзора за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств), правовых актов субъектов РФ, органов местного самоуправления используются методы накопления, сопоставления и участия в заседаниях органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Прокурор сопоставляет документы, составляющие информационное обеспечение прокурорского надзора, с целью установления, все ли правовые акты, изданные (принятые) поднадзорными органами, представлены для оценки их законности. Кроме того, в задачи прокурора входит выявление правовых актов, носящих ненормативный характер (локальных). Поэтому необходимо знать порядок их регистрации и учета. Порядок регистрации и учета таких актов определяется как самим субъектом, правомочным издавать правовые акты, так и специально созданными органами государственной власти. К данным органам государственной власти относятся Росстат России¹⁷ и Федеральная архивная служба России¹⁸. Например, приказами Росархива утверждены Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (Приказ от 27.11.2000 г. № 68¹⁹), Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков их хранения (Приказ от 06.10.2000 г. № 07/1110-ЮД²⁰).

Информационное обеспечение прокурорского надзора за законностью правовых актов о выборах составляют:

¹⁷ Положение о Федеральной службе государственной статистики. Утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 399 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3346.

¹⁸ Положение о Федеральной архивной службе России. Утв. Постановлением Правительства РФ от 28.12.98 г. № 1562 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 1. Ст. 203; 2003. № 30. Ст. 3075.

¹⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 4.

²⁰ Экономика и жизнь. 2002. № 18; Бюллетень Минюста РФ. 2002. № 4.

1. Проекты и принятые нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

2. Проекты и принятые правовые акты органов государственной власти субъекта РФ — законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ.

3. Проекты и принятые правовые акты органов местного самоуправления.

4. Заключение юридического отдела законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления.

5. Заключение юридических отделов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, исполнительных органов местного самоуправления.

6. Заключение органов государственной власти России, осуществляющих контроль за определенной сферой правоотношений.

7. Экспертное заключение управления (отдела) Минюста РФ по субъекту РФ при установлении данным органом несоответствия федеральному закону нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти РФ, нормативного правового акта субъекта РФ, устава муниципального образования.

8. Копия государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Ведение их государственного учета осуществляется на основании постановления Правительства РФ “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” от 13.08.97 г. № 1009²¹, п. 14 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313²².

9. Копия федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, составляемого в соответствии с постановлением Правительства РФ “Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации” от 29.11.2000 г. № 904²³.

²¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895, № 50. Ст. 5689; 1998. № 47. Ст. 5771; 2001. № 8. Ст. 1026; 2002. № 40. Ст. 3929.

²² Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

²³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

10. Обобщения практики государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляемые органами Министерства юстиции РФ в соответствии с подп. 16 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ.

11. Сведения о заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления, избирательных комиссий.

12. Официальные печатные издания.

Обстоятельства, подлежащие установлению при осуществлении надзора за законностью правовых актов о выборах. При проверке правовых актов о выборах на соответствие их законам исследованию подлежат как общие вопросы, характерные для надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, так и специальные, присущие данному направлению надзорной деятельности.

Общие вопросы:

1. Отнесены ли регулируемые данным правовым актом правоотношения к предмету ведения соответственно Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, к ведению органов местного самоуправления²⁴.

Определяется на основании ст.ст. 12, 71, 72 Конституции РФ, норм Федеральных законов “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г., “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.

2. Наделены ли орган, должностное лицо, издавшие исследуемый правовой акт, правом регулирования данных отношений.

Разрешается вопрос о соблюдении принципа разделения власти на законодательную (представительную) и исполнительную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица. При оценке правомочия лица на издание правового

²⁴ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”: Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П.

акта о выборах существенное значение имеют установленные законом сроки принятия правовых актов.

3. Соответствует ли форма правового акта требованиям действующего законодательства (ст.ст. 5, 22 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г., чч. 3, 4 ст. 43 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.).

4. Зарегистрирован ли данный нормативный правовой акт в установленном порядке.

Под регистрацией нормативного правового акта следует понимать регистрацию его в органах Министерства юстиции РФ²⁵.

5. Опубликован ли данный правовой акт в установленном порядке.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. В силу названной правовой нормы Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего ознакомления. Из конституционного положения о необходимости официального опубликования вытекает обязанность субъекта РФ, органа местного самоуправления определить специальный печатный орган, помещение в котором полного текста документа следует считать официальным опубликованием нормативно-правового акта. При этом необходимо учитывать позицию Верховного суда РФ, согласно которой избрание конкретной формы удостоверения закона субъекта РФ (путем подписания закона или издания специального акта), обнародования является исключительным правом субъекта РФ²⁶.

6. Соблюдены ли сроки введения правового акта в действие (п. 3 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

²⁵ Правовые акты, не носящие нормативного характера (локальные), не подлежат регистрации в Минюсте РФ.

²⁶ См.: Определение Президиума Верховного суда РФ от 28.05.2003 г. № 38пв-03.

7. Соответствуют ли правовые нормы исследуемого акта законодательству, имеющему большую юридическую силу²⁷.

Специальные вопросы:

1. Законность определения в исследуемом правовом акте субъектов избирательного процесса, их компетенции и полномочий²⁸.

2. Соблюдение установленных Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ пределов правового регулирования²⁹.

3. Соблюдение установленных Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ сроков совершения действий в избирательном процессе.

4. Обоснованность принятия данного правового акта.

Основные нарушения:

– неприведение законодательства о региональных, местных выборах в соответствие с федеральным законодательством;

– нарушение сроков принятия правовых актов.

Наиболее характерные акты прокурорского реагирования:

1. Протест на противоречащий закону правовой акт о назначении выборов (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Представление о неприведении правовых актов субъекта РФ в соответствие с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

3. Обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании правового акта противоречащим закону (ст. 23, п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 45, гл. 26 ГПК РФ).

²⁷ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений части 1 статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части 1 статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 г.) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан” (вместе с особым мнением судьи Конституционного суда РФ В. Г. Стрекозова): Постановление Конституционного суда РФ от 27.04.98 г. № 12-П.

²⁸ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.96 г. № 2—4.

²⁹ См.: По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1996 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”: Постановление Конституционного суда РФ от 25.04.2000 г. № 7-П.

4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ВЫБОРАХ

Деятельность, поднадзорная прокурору при осуществлении надзора за исполнением законов о выборах:

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц по регистрации (учету) избирателей, составлению списков избирателей;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц по образованию избирательных округов и избирательных участков;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц при выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц в сфере предвыборной агитации;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц при проведении голосования;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц, связанная с установлением результатов выборов и их опубликованием;

– деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц, связанная с финансированием избирательного процесса.

Поднадзорные органы:

1) участники избирательного процесса;
2) органы, осуществляющие контрольные функции;
3) органы и должностные лица, указанные в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”.

Основными поднадзорными органами являются:

- избирательные комиссии;
- средства массовой информации³⁰;

³⁰ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.91 г. с изм. и доп. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169, № 24. Ст. 2256, № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4; 1998. № 10. Ст. 1143; 2000. № 26. Ст. 2737, № 32. Ст. 3333; 2001. № 32. Ст. 3315; 2002. № 12. Ст. 1093, № 30. Ст.ст. 3029, 3033; 2003. № 27 (Ч. I). Ст. 2708, № 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711, № 35. Ст. 3607, № 45. Ст. 4377.

- органы внутренних дел³¹;
- Центральный банк Российской Федерации, Главное управление Центрального банка РФ по субъектам РФ³², Сбербанк России, его филиалы³³, иные банки и кредитные организации³⁴;
- Министерство юстиции РФ³⁵ и его территориальные органы³⁶;
- Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ³⁷ и его органы: Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия³⁸, Федеральное

³¹ Вопросы Министерства внутренних дел РФ: Указ Президента РФ от 19.07.2004 г. № 927 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 30. Ст. 3149, № 45. Ст. 4416.

³² По обслуживанию счетов бюджетов (ст. 155 Бюджетного кодекса РФ).

О Центральном банке РФ (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 2. Ст. 157, № 52 (Ч. I). Ст.ст. 5029, 5032, 5038; 2004. № 27. Ст. 2711, № 31. Ст. 3233, № 52 (Ч. I). Ст. 5277.

³³ По обслуживанию специального избирательного счета (п. 11 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

³⁴ О банках и банковской деятельности: Федеральный закон в ред. от 03.02.96 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829; 1999. № 28. Ст.ст. 3459, 3469, 3470; 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3424; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 27 (Ч. I). Ст. 2700, № 50. Ст. 4855; № 52 (Ч. I). Ст.ст. 5033, 5037; 2004. № 27. Ст. 2711, № 31. Ст.ст. 3220, 3233, № 45. Ст. 4377; 2005. № 1 (Ч. I). Ст.ст. 18, 45.

³⁵ Вопросы Министерства юстиции РФ: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

³⁶ Положение об управлении (отделе) Министерства юстиции РФ по федеральному округу. Утв. Приказом Министра юстиции РФ от 22.10.2002 г. № 287 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 46; Положение о Главном управлении Министерства юстиции РФ по субъекту (субъектам) РФ. Утв. Приказом Министра юстиции РФ от 22.10.2002 г. № 285 // Там же; Положение об управлении (отделе) Министерства юстиции РФ по субъекту РФ. Утв. Приказом Министра юстиции РФ от 22.10.2002 г. № 286 // Там же.

³⁷ Вопросы Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ: Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 157 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1449; Положение о Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17.07.2004 г. № 289 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2571.

³⁸ Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

агентство по печати и массовым коммуникациям³⁹ и их территориальные органы;

- органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- полиграфические организации;
- иные органы и их должностные лица, указанные в п. 1 ст. 26, п. 1 ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о выборах делится:

- на систематически истребуемую (получаемую) в соответствии с законом информацию о ходе избирательного процесса, содержащуюся в документах статистического и внутриведомственного наблюдения (отчеты о работе);
- информацию, истребуемую в связи с проводимой проверкой.

Характерной особенностью информационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов о выборах является то, что оно должно содержать сведения о соблюдении установленных сроков и порядка совершения избирательных действий, а также сведения, позволяющие осуществить полный и всесторонний анализ состояния законности в ходе избирательной кампании. Основной объем информации истребуется от избирательных комиссий на основании п. 3 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, органов внутренних дел и органов контроля за средствами массовой информации, которые представляют отчеты о своей работе по контролю за соблюдением избирательного законодательства, а также от территориальных органов юстиции Российской Федерации.

Таким образом, информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о выборах составляют⁴⁰:

Утв. Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 301 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2671.

³⁹ Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 292 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2574.

⁴⁰ Здесь и далее указываются также документы, подлежащие исследованию при проведении прокурорской проверки. Решение о том, будет исследоваться оригинал документа или его копия, принимает прокурор, осуществляющий проверку.

1. Общая информация о ходе подготовки и проведения выборов — истребуется от избирательных комиссий (п. 3 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Федеральное законодательство о выборах, законодательство о выборах субъекта РФ, правовые акты о выборах муниципальных образований (ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения об истечении сроков полномочий, досрочном прекращении полномочий выборных органов и лиц.

4. Сведения об органе (органах) или должностном лице (лицах) местного самоуправления, уполномоченном осуществлять регистрацию (учет) избирателей, уточнять данные сведения, принимать решение об образовании избирательных участков (п. 4 ст. 16, п. 6 ст. 17, п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Сведения о кандидатах, избирательных блоках, избирательных объединениях, уведомивших избирательную комиссию о своем намерении баллотироваться на данных выборах (п. 1 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Сведения о зарегистрированных кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках правомочных принять участие в данных выборах (пп. 6, 9 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Сведения о зарегистрированных уполномоченных представителях и доверенных лицах кандидатов, а также уполномоченных представителях и доверенных лицах избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов.

8. Перечень государственных и(или) муниципальных организаций телерадиовещания и государственных и(или) муниципальных периодических печатных изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации — истребуется от избирательных комиссий (п. 7 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Перечень негосударственных организаций телерадиовещания и редакций негосударственных периодических печатных изданий, правомочных предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время и эфирную площадь (п. 4 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

10. Перечень полиграфических организаций (п. 3 ст. 63 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ” от 20.12.2002 г.).

11. Решения избирательных комиссий.

12. Сведения о членах избирательной комиссии (фамилия, имя, отчество).

13. Список членов комиссии с правом решающего голоса, данные о председателе и секретаре избирательной комиссии.

14. Список членов комиссии с правом совещательного голоса.

15. Жалобы, поступившие в день голосования и до определения итогов выборов, принятые по ним избирательными комиссиями решения.

16. Должностные инструкции и иные документы, определяющие компетенцию и полномочия конкретных должностных лиц. При выяснении компетенции и полномочий должностных лиц необходимо руководствоваться постановлением Правительства РФ “О порядке утверждения Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих” от 31.10.2002 г. № 787⁴¹; постановлением Министерства труда и социального развития РФ “Об утверждении Порядка применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих” от 09.02.2004 г. № 9⁴².

17. Сведения о полученном согласии прокурора на привлечение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса к уголовной ответственности (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

18. Сведения о полученном согласии прокурора на возложение на члена избирательной комиссии с правом решающего голоса административного наказания, налагаемого в судебном порядке (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

19. Сведения о полученном согласии прокурора на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на арест, наложение административного наказания (п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 44. Ст. 4399; 2003. № 52 (Ч. II). Ст. 5066.

⁴² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 4.

20. Материалы уголовных дел.
21. Материалы гражданских дел (сведения о гражданско-правовых спорах в ходе избирательной кампании).
22. Материалы административных дел.
23. Избирательная документация⁴³.
24. Иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций по надзору за исполнением законов о выборах.

Прокурорская проверка исполнения законов о выборах.

Если надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществляется независимо от поступления информации о нарушениях законности (п. 3 приказа Генерального прокурора РФ “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 22.05.96 г. № 30), то проверки исполнения законов согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Таким образом, обязательным условием вмешательства органов прокуратуры является наличие:

- а) информации о фактах нарушения законов;
- б) достаточных оснований.

Решая вопрос о достаточности оснований, следует руководствоваться ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, установившей, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. По общему правилу, органы власти действуют в пределах своей компетенции, установленной законом. Следовательно, органы прокуратуры могут принять заявление о нарушении законодательства о выборах к рассмотрению в случае, если полномочий избирательной комиссии, органов внутренних дел, иных органов контроля недостаточно либо принятие решения отнесено к исключительной компетенции органов про-

⁴³ Подробнее см. раздел 9 настоящего пособия.

куратуры. Анализ компетенции органов и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, позволяет определить следующие основания для вмешательства прокуратуры:

а) заявление, сообщение содержит сведения, являющиеся достаточными для разрешения вопроса в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ по делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 141, 141¹, 142, 142¹ УК РФ;

б) избирательная комиссия (п. 5 ст. 28.3 КоАП РФ), орган внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ) обращаются с материалами по вопросу наличия (отсутствия) в действиях лица признаков уголовно наказуемого деяния при возбуждении производств об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.16, 5.18, 5.20, 5.46 КоАП РФ;

в) заявление, сообщение, материалы содержат сведения, являющиеся основанием для разрешения вопроса о возбуждении производства об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП РФ (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ);

г) обжалуются действия (бездействие) органа контроля;

д) нарушены права гражданина, который не может лично отстаивать свои права в суде;

е) иные основания.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению при проверке исполнения законов о выборах:

1. Не было ли совершено проверяемым органом действие (бездействие) вопреки требованиям закона.

2. Совершены ли им установленные законом действия.

3. Уполномоченным ли лицом совершены установленные законом действия.

4. Имелись ли достаточные основания для совершения установленных законом действий.

5. Соблюдены ли установленные законом порядок и условия совершения избирательных действий.

6. Соблюдены ли сроки совершения установленных законом избирательных действий.

Своевременность принятия решения является специальным вопросом. Избирательное законодательство устанавливает сроки совершения избирательных действий. По истечении срока совершения какого-либо действия (принятия решения) участник избирательного процесса лишается права на его совершение, следовательно, данное действие, хотя и отнесенное к полномо-

чиям лица, следует оценивать как незаконное. Например, решение вышестоящей избирательной комиссии о проведении повторного подсчета голосов избирателей может быть принято не позднее чем за 1 день до истечения установленного законом срока определения результатов выборов и только до подведения ею итогов голосования, определения результатов выборов (п. 9 ст. 69, п. 1 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁴⁴. Установление недостоверных подписей, представленных в поддержку кандидата в депутаты, при повторной проверке подписных листов не может быть признано вновь открывшимся обстоятельством, поскольку недостоверные подписи могли быть выявлены избирательной комиссией при первоначальной проверке подписных листов⁴⁵.

7. Надлежащим ли образом оформлены документы (избирательная документация, протоколы и документы по привлечению лица к административной ответственности и т. п.).

8. Каковы последствия нарушения законодательства в сфере избирательных прав граждан.

9. Влекут ли выявленные факты нарушения избирательных прав граждан отмену результатов голосования, признание выборов недействительными.

По результатам рассмотрения поступившего в органы прокуратуры заявления прокурор принимает одно из следующих решений:

- о направлении заявления по подведомственности либо поднадзорности⁴⁶;
- о даче разъяснительного ответа;
- об отказе в удовлетворении или об удовлетворении требований заявителя.

Дача разъяснительного ответа. Наиболее характерным является разъяснение права на обращение в суд. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о выборах необходимо учитывать, что гражданин вправе обратиться в суд исключительно в случае, если оспариваемое действие (бездей-

⁴⁴ См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2004. № 4. С. 12—17.

⁴⁵ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 08.05.2003 г. № 22-Г03-2.

⁴⁶ Подробнее вопросы компетенции органов контроля рассматриваются далее применительно к стадиям избирательного процесса; вопросы поднадзорности — в разделе “Организация прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах”.

ствие) непосредственно затрагивает права, свободы и законные интересы заявителя⁴⁷.

Гражданское процессуальное законодательство по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации, по ряду споров, возникающих в избирательной сфере, конкретизирует лиц, наделенных правом обращения в суд.

Так, в силу п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению:

- избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов);
- кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу.

Таким образом, разъяснение иным участникам избирательного процесса их права на обращение в суд будет необоснованным.

Действующее законодательство не предоставляет гражданину права обращаться в суд с заявлением в защиту избирательных прав других лиц⁴⁸.

При разъяснении права на обращение в суд, а также при рассмотрении вопроса об обращении прокурора в суд следует учитывать сроки исковой давности (ст. 260 ГПК РФ).

Установленная п. 5 ст. 78 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ норма о том, что решение суда должно быть принято не позднее чем за 5 дней до дня голосования, исключает вынесение решения в случае пропуска этого срока, а следовательно, и рассмотрение дела⁴⁹.

Удовлетворение требований заявителя. Удовлетворение требований заявителя в целом свидетельствует о применении актов прокурорского реагирования.

Акты прокурорского реагирования имеют целью своевременное предупреждение и пресечение нарушений законов о вы-

⁴⁷ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 31.03.2004 г. № 51-Г04-7; от 07.04.2004 г. № 53-Г04-10; от 07.04.2004 г. № 53-Г04-16; от 14.04.2004 г. № 45-Г04-6.

⁴⁸ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 23.10.2003 г. № 56-Г03-21.

⁴⁹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 04.03.2003 г. № 19-Г03-3.

борах, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению ущерба и восстановлению нарушенного права. Следовательно, при установлении факта нарушения закона должны быть применены акты прокурорского реагирования:

- по факту правонарушения — о мерах, необходимых для предупреждения и пресечения нарушений законов о выборах;
- в отношении лица, совершившего правонарушение;
- в отношении органа контроля, ненадлежащим образом осуществляющего возложенные на него функции;
- и далее прокурор должен рассмотреть вопрос о возможности восстановления нарушенного права.

При применении актов прокурорского реагирования следует помнить, что по факту выявленного нарушения может быть применено несколько актов прокурорского реагирования в отношении различных лиц. Выбор акта прокурорского реагирования не может быть произвольным, адресат акта прокурорского реагирования (орган либо должностное лицо) должен быть в силу закона полномочен устранить нарушение.

Таким образом, надзирающему прокурору необходимо знать:

- виды ответственности;
- субъектов ответственности;
- орган, обязанный выполнять контрольную функцию;
- субъектов, уполномоченных устранить нарушение закона;
- способы восстановления нарушенного права;
- установленные законом сроки обращения в суд и сроки давности привлечения к ответственности.

Наиболее характерные акты прокурорского реагирования:

1. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении закона (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25¹ Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

3. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ).

4. Постановление о возбуждении уголовного дела (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

5. Обращение в суд (п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст.ст. 45, 259—261 ГПК РФ).

5. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ ВЫБОРОВ

Наличие выборных органов и должностных лиц, периодичность проведения выборов являются наиболее важными устоями демократического общества. Обязательность проведения выборов основана на конституционном праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) и включает в себя обязательность, периодичность и своевременность проведения выборов (ст. 9 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), что и составляет элемент прокурорского надзора за соблюдением избирательного законодательства.

Назначение выборов представляет собой первую стадию избирательного процесса. Об актуальности прокурорского надзора на данной стадии свидетельствует то обстоятельство, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о назначении выборов (п. 5 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Непосредственный предмет надзора в сфере данной деятельности поднадзорных органов:

- законность правового акта о назначении выборов;
- исполнение законов, регламентирующих порядок, сроки принятия и опубликования правовых актов о выборах (ст.ст. 10, 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁵⁰.

Поднадзорная деятельность:

- деятельность по назначению основных выборов (новых основных, периодических)⁵¹ (ст.ст. 9, 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

⁵⁰ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.96 г. № 2—4.

⁵¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом Президента Российской Федерации: Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.96 г. № 11-П.

- деятельность по назначению повторных выборов (пп. 4, 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- деятельность по назначению дополнительных выборов (п. 8 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁵²;
- деятельность по совмещению даты выборов (ст. 82 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁵³.

Основные поднадзорные органы:

- органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, подп. “в” п. 3 ст. 5 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г., ч. 2 ст. 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.);
- избирательные комиссии, соответствующие уровню выборов (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Субъектом, выполняющим контрольные функции на данной стадии избирательного процесса, является избирательная комиссия, соответствующая уровню выборов (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Поскольку прокурорский надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля и их должностными лицами,

⁵² См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 2. С. 4—5.

⁵³ См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. “О проведении выборов депутатов Законодательного собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. “О порядке ротации состава депутатов Законодательного собрания Вологодской области” (в редакции от 9 ноября 1995 г.): Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.97 г. № 7-П; По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”: Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П.

осуществляется согласно п. 3 приказа Генерального прокурора РФ “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 22.05.96 г. № 30 независимо от поступления информации о нарушении закона, большое значение приобретает информационное обеспечение прокурорского надзора.

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Календарь избирательных действий, утвержденный комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на стадии назначения выборов.

2. Сведения о точной календарной дате совершения установленных ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ процессуальных действий на данной стадии:

– не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны выборные должностные лица и органы, должно быть принято решение о назначении выборов (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, должно быть принято решение о назначении выборов (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов должно быть проведено голосование на выборах в органы государственной власти субъекта РФ (п. 2 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов должно быть проведено голосование на выборах в органы местного самоуправления (п. 2 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией:

– в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутатов (подп. “а” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или досрочного прекращения полномо-

мочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа (подп. “б” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня его принятия (п. 2 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Решение избирательной комиссии о проведении выборов в связи с истечением полномочий органа или депутата публикуется не позднее 7 дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов (подп. “а” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Решение избирательной комиссии о проведении выборов в связи с досрочным прекращением полномочий депутатов, влекущим за собой неправомочность органа, должно быть принято не позднее чем через 120 дней со дня такого прекращения полномочий и опубликовано не позднее 7 дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов (подп. “б” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения о досрочном прекращении полномочий выборных органов и лиц (п. 5 ст. 9 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г., ч. 16 ст. 35, п. 6 ст. 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10. 2003 г.).

4. Конституция республики (устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), законодательство субъекта РФ о выборах и избирательном процессе.

5. Устав муниципального образования, муниципальные правовые акты о выборах и избирательном процессе.

6. Официальные печатные издания субъекта РФ, местного самоуправления (муниципального образования).

7. Постановление законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о назначении даты выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (подп. “в” п. 3 ст. 5 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г.).

8. Решение представительного органа местного самоуправления о назначении муниципальных выборов (ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 43 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.).

9. Решение избирательной комиссии о назначении выборов, принимаемое в случае и порядке, предусмотренных п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

При разрешении вопроса о соблюдении законности в сфере назначения выборов необходимо учитывать, что в зависимости от вида выборов (основные, дополнительные, повторные), субъекта, принявшего решение о назначении выборов, изменяются сроки принятия правового акта, сроки назначения голосования и сроки опубликования решения о выборах. Процессуальные сроки совершения избирательных действий зависят от оснований назначения выборов, а в отношении органов местного самоуправления следует учитывать и порядок избрания в данные органы (напр., см. п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.).

Основные обстоятельства, подлежащие установлению:

1. Имеются ли основания для принятия правового акта о назначении выборов.

Основания для принятия правового акта о назначении выборов:

– истечение срока, на который были избраны соответствующие органы, должностные лица⁵⁴;

– досрочное прекращение полномочий выборного органа, должностного лица;

– выбытие (сложение полномочий) депутата (депутатов);

– наличие оснований для применения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.

Принятие в новой редакции Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. является важным аспектом в вопро-

⁵⁴ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 23.05.2003 г. № 57-Г03-3.

се назначения выборов. Ранее принятый закон, в целом действующий в настоящее время, допускал осуществление полномочий главы администрации на основании контракта. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в новой редакции содержит главу 12 “Переходные положения” (ст.ст. 83—86), регламентирующую сроки и порядок вступления в силу данного Федерального закона. Согласно ч. 2 ст. 83 Закона глава 12 вступила в силу со дня его официального опубликования. Общий срок вступления Закона в действие — 01.01.2006 г. В соответствии с ч. 2 ст. 84 названного Закона требования его ст.ст. 36 и 37 о порядке избрания (назначения) и полномочиях глав муниципальных образований (глав местных администраций) применяются *по истечении срока полномочий глав муниципальных образований (глав местных администраций), избранных (назначенных) до вступления в силу главы 12 Закона*. Так, если срок полномочий главы администрации согласно контракту истек в феврале 2004 г., т. е. после вступления в силу главы 12 Закона, назначение на должность главы администрации в силу ч. 2 ст. 84 Закона должно быть осуществлено в соответствии с требованиями ст.ст. 36, 37 Закона, продление срока контракта решением муниципалитета является незаконным.

Основания для проведения новых основных (периодических) выборов:

– истечение срока полномочий выборного органа или должностного лица;

– досрочное прекращение полномочий выборного органа или досрочное прекращение полномочий депутатов, влекущее неправомочность органа, — выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий (п. 1 ст. 8 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– выбытие нескольких депутатов в период, когда проведение дополнительных выборов не предусмотрено (депутат не может быть избран на срок более 1 года), а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган местного самоуправления остались в неправомочном составе (пп. 10, 12 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основания для проведения повторных выборов:

– выбытие всех кандидатов на основных выборах (п. 4 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– выборы признаны несостоявшимися, недействительными, кандидат не сложил с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата (пп. 4, 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления остался в неправомочном составе (п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основания для проведения внеочередных (дополнительных) выборов:

– досрочное прекращение полномочий депутата, избранного по одномандатному округу (п. 8 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), по многомандатному округу, если в округе замещено менее одной трети депутатских мандатов (п. 9 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Выборы проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (п. 5 ст. 9 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г.).

Повторные и(или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более 1 года (п. 10 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Нормативно-правовые акты о продлении либо сокращении срока полномочий выборных органов оцениваются по общим правилам оценки законности правовых актов.

При этом следует иметь в виду, что с принятием Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»” от 12.08.2004 г. продление либо сокращение полномочий выборных органов государственной власти не допускается (ст. 82 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Допускается не более чем на 1 год продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования:

- на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований, вновь образованных в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.;
- на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований в субъекте РФ;
- на выборах в органы местного самоуправления одного и того же муниципального образования;
- на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы государственной власти субъекта РФ.

Выборы в органы местного самоуправления, сроки полномочий которых продлены или сокращены, должны быть проведены до 01.11.2005 г.

В силу гл. 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. допускается продление до 01.01.2006 г. сроков полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, границы которых изменены либо которые преобразованы в порядке, установленном ст. 84 указанного Федерального закона.

Продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления осуществляется:

- законом субъекта РФ в случаях, предусмотренных абз. 2 и 3 п. 1 ст. 82 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;
- нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, предусмотренных абз. 4 и 5 п. 1 ст. 82 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

О продлении или сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления информируется Центральная избирательная комиссия РФ. При этом финансирование выборов осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

2. Надлежащим ли органом, лицом принят правовой акт о назначении выборов (ст.ст. 10, 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Учитывая, что федеральный законодатель четко установил сроки принятия решения о назначении выборов, данный вопрос может быть поставлен несколько иначе — выполнены ли органами, указанными в пп. 1, 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, требования закона о принятии решения о назначении выборов:

– законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (подп. “в” п. 3 ст. 5 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г.); представительным органом местного самоуправления (ч. 2 ст. 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.);

– избирательными комиссиями — о назначении основных выборов (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) и повторных, дополнительных (п. 6 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Надлежащую ли форму имеет принятый правовой акт о назначении выборов:

– постановление законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — по региональным выборам (подп. “в” п. 3 ст. 5 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г.);

– решение представительного органа местного самоуправления — по местным выборам (ч. 3 ст. 43 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.);

– решение избирательной комиссии, организующей выборы (ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Соблюдены ли сроки принятия решения о назначении выборов (пп. 1, 2, подп. “а”, “б” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Соблюдены ли сроки проведения голосования на выборах:

– по основным выборам в органы государственной власти субъекта РФ — не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении основных выборов;

– по основным выборам в органы местного самоуправления — не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении основных выборов;

– по дополнительным выборам — не позднее чем через 1 год со дня досрочного прекращения полномочий депутата (пп. 8, 9 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по повторным выборам:

а) в случае выбытия всех кандидатов выборы должны быть проведены в срок, не превышающий 6 месяцев. При этом сроки выполнения избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть (п. 4 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

б) в случае, если соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган местного самоуправления остался в неправомочном составе, — не позднее чем через 4 месяца со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными (п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

в) в иных случаях повторные выборы проводятся не позднее чем через 1 год со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными (п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

При повторных выборах сроки избирательных действий по решению соответствующей избирательной комиссии могут быть сокращены на одну треть (п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Законом может быть установлено, что в случае, если повторные выборы, проведенные в сроки, установленные законом, были признаны не состоявшимися по основаниям, предусмотренным подп. “а” или “б” п. 2 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, следующие повторные выборы могут быть отложены на срок, не превышающий 2 лет (п. 11 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Во всяком случае, голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем (п. 3 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Соблюдены ли сроки опубликования правового акта о назначении выборов.

Так, Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ предусмотрены следующие сроки опубликования правовых актов о назначении выборов:

– не позднее чем через 5 дней со дня принятия решения о назначении основных выборов (п. 2 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 3 дня со дня принятия решения о назначении повторных выборов (п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее 7 дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов — в случае принятия избирательной комиссией решения о проведении выборов в связи с истечением полномочий органа или депутата или в связи с досрочным прекращением полномочий депутатов, влекущим за собой неправомочность органа (подп. “а”, “б” п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Соблюдены ли сроки введения правового акта в действие.

В силу ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 44, чч. 2, 3 ст. 47 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Согласно п. 5 ст. 8 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г. конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования.

8. Соблюдены ли установленные п. 3 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ ограничения по действию правовых актов о выборах во времени.

Основные нарушения:

- несоблюдение установленных федеральным законом сроков принятия решения о назначении выборов, сроков проведения голосования⁵⁵;
- неназначение основных выборов;
- неназначение дополнительных выборов.

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса:

1. Представление о неисполнении соответствующим органом или должностным лицом требований пп. 1, 8 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ с требованием назначить выборы (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о назначении даты выборов в случае, предусмотренном п. 5 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ст.ст. 45, 259 ГПК РФ, п. 5 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”)⁵⁶.

3. Протест на противоречащий закону правовой акт о назначении выборов (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

4. Протест на правовой акт о совмещении даты выборов (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

6. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРИ РЕГИСТРАЦИИ (УЧЕТЕ) ИЗБИРАТЕЛЕЙ, СОСТАВЛЕНИИ СПИСКОВ

⁵⁵ Решение о назначении даты выборов в органы местного самоуправления должно содержать конкретную дату проведения таких выборов. См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 23.06.2003 г. № 39-Г03-13.

⁵⁶ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 14.01.2004 г. № 49-Г03-127; от 11.02.2004 г. № 93-Г03-20; от 11.02.2004 г. № 93-Г03-21.

ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ОБРАЗОВАНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В теории избирательного права ко второй стадии избирательного процесса относится образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей. Однако данная стадия имеет более широкий аспект для прокурорского надзора. Поэтому, сохраняя наименование “стадия”, мы будем рассматривать деятельность поднадзорных органов, выходящую за рамки одной стадии избирательного процесса.

Актуальность прокурорского надзора на данной стадии избирательного процесса связывается с двумя основными моментами.

Деятельность по регистрации (учету) избирателей, осуществляемая постоянно и систематически, по состоянию на 1 января и 1 июля, во-первых, обеспечивает реализацию пассивного избирательного права гражданина. На основании полученных данных составляется список избирателей. “Списки избирателей необходимы для того, чтобы идентифицировать личность избирателя при его явке на избирательный участок, обеспечить его избирательные права, допустив к участию в процедуре голосования, а также для защиты его прав от посягательств со стороны других граждан”⁵⁷. Во-вторых, — обеспечивает соблюдение принципа равенства, реализацию активного избирательного права⁵⁸. На основании данных о регистрационной численности избирателей образуются одномандатные и(или) многомандатные избирательные округа (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), определяется число бюллетеней (п. 15 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), окончательно эти данные отражаются в первой строке протокола подсчета голосов об итогах голосования участковой избирательной комиссии (п. 6 ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Несоблюдение установленного законом принципа образования избирательных округов является нарушением избирательных прав граждан, требований ст. 5 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, согласно которой граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях. Нару-

⁵⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко. М., 1999. С. 298.

⁵⁸ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 21.01.2003 г. № 92-Г03-1.

шения при образовании избирательных округов создают преимущества при определении итогов голосования и результатов выборов⁵⁹.

Непосредственный предмет прокурорского надзора в сфере названной деятельности:

– соблюдение избирательных прав граждан при реализации пассивного избирательного права, в части включения в список избирателей;

– исполнение поднадзорными органами и их должностными лицами законов при осуществлении деятельности по регистрации (учету) избирателей, составлению списков избирателей, образованию избирательных округов, избирательных участков;

– законность и своевременность правовых актов об утверждении схемы избирательных округов, принимаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– законность и своевременность правовых актов (решений) избирательной комиссии, организующей выборы, об определении схемы избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а в случае, предусмотренном п. 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, — об утверждении избирательных округов, образовании избирательных участков (пп. 2, 5 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Организация прокурорского надзора за соблюдением законности при осуществлении вышеуказанных действий весьма различна по регионам Российской Федерации. Обсуждение вопроса о надлежащей организации надзора с прокурорами, надзирающими за соблюдением законодательства о выборах, проходившими обучение на факультете повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ в 2004 году, позволяет утверждать, что при проведении

⁵⁹ Постановления высших органов власти Республики о схеме избирательных округов правомерно признаны недействующими и не порождающими правовых последствий, так как изменения в процедуре выборов при изменении и дополнении схем избирательных округов привели к неравенству граждан при осуществлении ими избирательных прав в ходе одних и тех же выборов. (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 21.01.2003 г. № 92-Г03-1).

райгорпрокуратурами плановых проверок соблюдения законности при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей выявляется значительное число нарушений требований ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, Положения о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 06.11.97 г. № 134/973-П с изменениями и дополнениями от 29.04.2003 г.⁶⁰ Прокуроры отмечали результативность таких проверок. Так, повторные проверки показали значительное снижение количества как фактов невключения граждан в список избирателей, так и фактов недостоверности суммарных показателей числа зарегистрированных избирателей. Следует иметь в виду, что проверки легитимности списка избирателей проводятся в связи с поступившими обращениями, жалобами, а также в рамках текущей надзорной деятельности за своевременностью и полнотой совершения избирательными комиссиями установленных законодательством о выборах действий.

Поднадзорная деятельность:

- деятельность по регистрации (учету) избирателей (ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- деятельность по составлению, проверке, уточнению списков избирателей (п. 6 ст. 17, подп. “б” п. 6 ст. 27 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- деятельность по образованию избирательных округов (ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- деятельность по образованию избирательных участков (ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Органы, поднадзорные прокуратуре на данной стадии избирательного процесса, можно подразделить на основные и дополнительные.

Основные:

– главы муниципальных образований (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, — лицо, уполномоченное на то представительным органом местного самоуправления), командиры воинских частей, руководители дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации — в части осуществления регистрации

⁶⁰ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2003. № 4.

(учета) избирателей (ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), уточнения (проверки) списков избирателей (п. 6 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), образования избирательных участков (ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), опубликования списков избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования (п. 7 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– избирательные комиссии — в части составления и проверки (уточнения) списков избирателей (ст. 17, подп. “б” п. 6 ст. 27 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), определения избирательных округов (ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а в случае, предусмотренном п. 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, — определения схемы избирательных округов, образования избирательных участков (ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ, представительные органы местного самоуправления — в части утверждения схемы избирательных округов и ее опубликования (ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– представительные органы местного самоуправления — в части определения органа или должностного лица местного самоуправления, уполномоченных осуществлять регистрацию (учет) избирателей (п. 4 ст. 16, п. 6 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Дополнительные:

– органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства — в части представления сведений о лицах временного пребывания, постоянного места жительства, иных необходимых данных для регистрации (учета) избирателей и составления списков (п. 6 ст. 16, п. 1 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, ст. 4 Закона РФ “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” от 25.06.93 г.⁶¹);

– органы регистрации актов гражданского состояния;

⁶¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227; Собрание законодательства РФ. 2004. № 45. Ст. 4377.

– органы опеки и попечительства — в части представления сведений о лицах, признанных судом недееспособными (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– органы внутренних дел — в части представления сведений о лицах, осужденных по приговору суда (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Субъектами, выполняющими контрольные функции на данной стадии избирательного процесса, являются избирательные комиссии (пп. 1, 7 ст. 17, п. 3 ст. 18, п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Календарь избирательных действий, утвержденный комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на данной стадии избирательной кампании.

2. Сведения о точной календарной дате совершения на исследуемой стадии процессуальных действий, установленных Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ:

– не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, избирательная комиссия определяет схему одномандатных и(или) многомандатных избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления утверждает схему избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 5 дней после ее утверждения схема одномандатных и(или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, должна быть опубликована (обнародована) соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления, организующей выборы избирательной комиссией (п. 7 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов избирательная комиссия, организующая выборы, принимает решение о проведении выборов по избирательным округам, схема которых в соответ-

вии с требованиями закона определяется организующей выборы избирательной комиссией и утверждается ею, если прежняя схема округов не соответствует требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и(или) признана судом в установленном федеральным законом порядке недействующей и не подлежащей применению (п. 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 45 дней до дня голосования по согласованию с избирательными комиссиями главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) образуются избирательные участки, в том числе в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях (пп. 2, 5 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 40 дней до дня голосования списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена — лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) (п. 7 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 25 дней до дня голосования соответствующая территориальная избирательная комиссия (окружная избирательная комиссия, избирательная комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного округа (п. 13 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 20 дней до дня голосования участковая избирательная комиссия представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения (п. 15 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Порядок доведения до избирателей указанных сведений в случаях, предусмотренных пп. 3 и 5 ст. 19 Федерального закона

от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, устанавливается законом (п. 7 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения об органе (органах) или должностном лице (лицах) местного самоуправления, уполномоченных осуществлять регистрацию (учет) избирателей (п. 4 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), уточнять данные сведения (п. 6 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), образовывать избирательные участки (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Устав муниципального образования.

5. Протоколы, правовые акты и решения поднадзорных избирательных комиссий.

6. Схема избирательных округов, определенная соответствующей избирательной комиссией (пп. 2, 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Схема избирательных округов, утвержденная соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Материалы гражданских дел о невключении гражданина в список избирателей, об ошибках или неточностях в сведениях о нем, внесенных в список избирателей (п. 16 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Судебные решения о привлечении к административной ответственности по ст. 5.1 КоАП РФ “Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума”.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению в процессе проверки соблюдения избирательного законодательства при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей:

1. Систематически ли выполняются уполномоченными органами и их должностными лицами функции по регистрации (учету) избирателей.

Регистрация (учет) избирателей осуществляется в порядке, установленном Положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 06.11.97 г. № 134/973-П (п. 4

ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). При регистрации фиксируются данные об избирателях, перечисленные в п. 5 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

2. Соответствует ли форма списка избирателей требованиям избирательного законодательства (ст.ст. 16, 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Соблюдены ли условия, касающиеся полноты и обоснованности включения граждан в список избирателей⁶².

Полнота и обоснованность включения в список избирателей исследуется как с точки зрения возможности и обязательности включения гражданина в данный список (ст. 4, пп. 1, 2 ст. 16, пп. 2, 10 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), так и с точки зрения наличия документов, на основании которых составляется список (п. 1 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Обоснованно ли исключались граждане из списка, надлежащим ли образом оформлялись данные решения.

Так, согласно п. 16 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ исключение гражданина Российской Федерации из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем соответствующей комиссии и заверения печатью этой комиссии в порядке, предусмотренном п. 12 данной статьи, производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения или включения его в другой список избирателей. При этом в списке избирателей, а также в базе данных государственной ав-

⁶² Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого избирательного участка, установленный органами регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 06.09.2002 г. № 52-Г02-6).

Постановление и разъяснения избирательной комиссии, в соответствии с которыми избиратели, постоянно или преимущественно не проживающие в пределах избирательного округа, не включаются в список избирателей и не имеют права на голосование на избирательном участке, организованном в следственном изоляторе, правомерно признаны незаконными, так как они противоречат законодательству и лишают избирателей права участвовать в выборах (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 25.06.2002 г. № 47-Г02-12).

томатизированной информационной системы указываются факт и дата исключения гражданина Российской Федерации из списка, а также причина такого исключения. Запись в списке избирателей заверяется подписью председателя участковой избирательной комиссии.

5. Своевременно ли составлен список избирателей.

6. Соблюдены ли сроки передачи первого экземпляра списка избирателей участковой избирательной комиссии:

– не позднее чем за 25 дней до дня голосования соответствующая территориальная избирательная комиссия (окружная избирательная комиссия, избирательная комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка (п. 13 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 20 дней до дня голосования участковая избирательная комиссия представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения (п. 15 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Соблюдено ли право граждан на ознакомление со списком избирателей (п. 16 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– содержатся ли в материалах регистрации (учета) избирателей сведения о том, кто и когда имел доступ к персональным данным избирателя (п. 7 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, Федеральный закон “Об информации, информатизации и защите информации” от 20.02.95 г.⁶³);

– соблюдены ли сроки рассмотрения заявлений граждан о невключении их в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о них, внесенных в список избирателей, обжаловались ли решения участковой избирательной комиссии, а также обоснованны ли решения избирательной комиссии.

Так, согласно п. 7 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ участковая избирательная комиссия должна рассмотреть заявление и принять решение в течение 24 часов, а в день голосования — в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования.

Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту на-

⁶³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.

хождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в 3-дневный срок, а за 3 и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно.

При проведении проверки следует проанализировать поводы и основания внесения изменений в список избирателей в целях правовой оценки действий органов и лиц, уполномоченных осуществлять регистрацию (учет), составлять списки избирателей (п. 4 ст. 16, п. 2 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), определить количественные расхождения, памятуя, что от численности избирателей, зарегистрированных в списке, напрямую зависит образование избирательных округов и количество избирательных бюллетеней⁶⁴.

Документы, подлежащие исследованию при проведении проверки:

– список избирателей (ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– документы, на основании которых осуществляется регистрация (учет) избирателей. Исследование этих документов позволяет оценить достоверность данных, включенных субъектами, перечисленными в п. 4 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, в информационную систему избирателей, своевременность их включения и систематичность проверок учетных данных (п. 4 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные обстоятельства, подлежащие установлению в процессе проверки соблюдения избирательного законодательства при образовании избирательных округов:

1. Отнесено ли регулируемое правоотношение к предмету ведения соответствующего уровня власти.

2. Надлежащим ли органом утверждена схема одномандатных и(или) многомандатных избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ схема избирательных округов утверждается органом власти, соответствующим уровню выборов. Избирательная комиссия вправе принять данное решение только в связи с принятием его представительным (законодательным) органом власти и только по истечении установленных сроков (п. 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

⁶⁴ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 21.01.2003 г. № 92-Г03-1.

3. В надлежащей ли форме принято решение об утверждении схемы избирательных округов.

По нашему мнению, утверждение схемы избирательных округов относится к деятельности по установлению порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), поэтому в соответствии с подп. “к” п. 2 ст. 5 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 06.10.99 г. схема избирательных округов должна быть утверждена законом субъекта РФ.

Представительный орган местного самоуправления (ч. 3 ст. 43 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.), избирательная комиссия утверждают схему избирательных округов решением.

4. Обоснованно ли принято законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, представительным органом местного самоуправления решение об утверждении схемы избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В силу п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ одномандатные и(или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в соответствии с п. 4 ст. 16 данного Федерального закона.

Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления утверждает схему избирательных округов на основании схемы, представленной избирательной комиссией, хотя при этом указанные органы до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁶⁵.

⁶⁵ См.: По делу о проверке конституционности части 2 статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. “О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области” в связи с жалобой граждан Г. С. Борисова, А. П. Бушева, В. И. Лошманова и Л. Г. Маховой: Постановление Конституцион-

5. Своевременно ли принято данное решение:

– не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, избирательная комиссия определяет схему одномандатных и(или) многомандатных избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления утверждает схему избирательных округов.

6. Отвечает ли схема избирательных округов требованиям избирательного законодательства, наличествуют ли данные, предусмотренные п. 2 ст. 5, пп. 2, 4—8 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

7. Опубликована ли утвержденная схема в установленный законом срок (п. 7 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные обстоятельства, подлежащие установлению в процессе проверки соблюдения избирательного законодательства при образовании избирательных участков:

1. Уполномоченным ли органом принято решение об образовании избирательных участков (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Законно и обоснованно ли определена численность избирательных участков (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Так, в соответствии с п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ избирательные участки образуются на основании данных о количестве избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка в соответствии с п. 4 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке.

ного суда РФ от 23.03.2000 г. № 4-П; По делу о проверке конституционности части 2 статьи 69, части 2 статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М. М. Саямова: Постановление Конституционного суда РФ от 22.01.2002 г. № 2-П; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 03.11.2003 г. № 67-Г03-14.

3. По всем ли местам временного пребывания избирателей принято решение об образовании избирательных участков (п. 5 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁶⁶.

4. Соблюдены ли установленные сроки образования избирательных участков (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ избирательные участки образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

При проведении проверки следует установить факты образования избирательных участков в исключительный срок (не позднее чем за 5 дней до дня голосования), причины, а также наличие согласования с вышестоящей комиссией (п. 5 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Законно и обоснованно ли определены границы избирательных участков (п. 4 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Своевременно ли опубликованы списки избирательных участков (п. 7 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные нарушения:

- невключение граждан в списки избирателей;
- включение в список избирателей “мертвых душ”, несовершеннолетних, иных лиц, не наделенных активным избирательным правом;
- неправомерный отказ в ознакомлении со списком избирателей;
- нарушение порядка представления сведений об избирателях;
- фальсификация в “нарезке” избирательных округов, избирательных участков;
- нарушение сроков совершения избирательных действий.

⁶⁶ См.: О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Обзор судебной практики // Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. № 1—2.

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса:

1. Протест на противоречащий закону правовой акт об утверждении схемы избирательных округов (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”)⁶⁷.

2. Протест на нормативный правовой акт в сфере формирования списка избирателей (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”)⁶⁸.

3. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении закона (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

4. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”):

– по ст. 5.1 КоАП РФ “Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума”.

Производство по данному составу возбуждается в силу ст. 28.4 КоАП РФ именно прокурором.

Следует иметь в виду, что право гражданина на ознакомление со списком избирателей может быть реализовано на различных стадиях избирательного процесса.

Согласно п. 7 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ 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;

– по ст. 5.4 КоАП РФ “Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума” (нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях либо представление недостоверных сведений об избирателях соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность). Субъектами ответственности здесь выступают органы и

⁶⁷ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 21.01.2003 г. № 92-Г03-1.

⁶⁸ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 21.01.2004 г. № 19-Г03-14.

должностные лица, указанные в п. 4 ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

По данному составу административного правонарушения протокол может быть составлен членом избирательной комиссии с правом решающего голоса (п. 5 ст. 28.3 КоАП РФ).

5. Постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 140 УК РФ “Отказ в предоставлении гражданину информации” (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

7. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРИ ВЫДВИЖЕНИИ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Прокурорский надзор на данной стадии избирательного процесса имеет специфику по сравнению с надзором за соблюдением законности на более ранних стадиях. Выдвижение и регистрация кандидатов на выборные должности является деятельностью по исполнению законов, следовательно, в силу п. 2 ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” прокурор вправе осуществлять надзор лишь на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих вмешательства прокуратуры. Это могут быть заявления, содержащие сведения о фактах нарушений, влекущих административную ответственность по ст. 5.45 КоАП РФ “Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума”, по ст. 5.7 КоАП РФ “Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме” (производство по этим административным правонарушениям возбуждается в силу ст. 28.4 КоАП РФ именно прокурором), либо содержащие сведения, являющиеся достаточными основаниями для рассмотрения вопроса в порядке ст. 144 УПК РФ о возбуждении уголовного дела по ст. 142 УК РФ “Фальсификация избирательных документов, документов референдума”.

На данной стадии избирательного процесса наиболее характерными основаниями для проведения прокурорской проверки являются:

- обращения по поводу использования преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании лицами, замещающими государственную или муниципальную должность, государственными или муниципальными служащими;

- материалы избирательной комиссии по проверке подписных листов (проверка в порядке, предусмотренном ст.ст. 144, 145 УПК РФ).

Вместе с тем, принимая во внимание положения ст.ст. 45, 259 ГПК РФ, п. 4 приказа Генерального прокурора РФ “Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве” от 02.12.2003 г. № 51, на данной стадии избирательного процесса важна роль прокуроров, участвующих в рассмотрении судами гражданских дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (п. 3 ст. 260 ГПК РФ).

Поднадзорная деятельность:

- деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц в сфере выдвижения кандидатов;

- деятельность поднадзорных органов и их должностных лиц по регистрации кандидатов.

В данном случае прокурором-общенадзорником применяется метод накопления информации (судебных решений) о нарушениях, допущенных избирательной комиссией при регистрации граждан, в целях внесения представления (итогового — по результатам избирательной кампании) о нарушениях в ходе избирательной кампании.

Органы, поднадзорные прокуратуре на данной стадии избирательного процесса.

Основные:

- избирательные комиссии, уполномоченные проводить регистрацию кандидатов;

- органы власти и их должностные лица — в связи с поступившими сведениями об использовании преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании (п. 5 ст. 40 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Дополнительные:

– органы юстиции — в части проверки ими наличия достаточных оснований для выдвижения общественным объединением, политической партией кандидата, списка кандидатов, участия в поддержке (выдвижении) кандидата, списка кандидатов;

– общественные объединения⁶⁹;

– политические организации⁷⁰;

– органы внутренних дел (п. 6 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, п. 27 ст. 10 Закона РФ “О милиции”);

– Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы (п. 6 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 6 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ избирательная комиссия обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности сведений, представляемых в соответствии с пп. 2 и 3 настоящей статьи. Соответствующие органы обязаны по представлению избирательной комиссии проверить достоверность указанных сведений и в 10-дневный срок сообщить о результатах проверки избирательной комиссии.

Контрольные функции на данной стадии избирательного процесса выполняют избирательные комиссии. Ими проводятся обязательные предварительные проверки достаточности оснований для регистрации кандидатов и осуществляется текущий контроль за деятельностью зарегистрированных кандидатов, проверяются агитационные материалы, даются разрешения на открытие избирательных счетов, им представляются отчеты кандидатов.

Следует заметить, что законодательство о выборах наделяет правом осуществления контрольной функции также зарегистрированных кандидатов — в части контроля за соблюдением требований п. 1 ст. 5 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, установившего, что граждане Российской Федерации участ-

⁶⁹ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.95 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018, № 12. Ст. 1093, № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711, № 45. Ст. 4377.

⁷⁰ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093, № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574, № 50. Ст. 4855; 2004. № 52 (Ч. I). Ст. 5272; 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 9.

вуют в выборах на равных основаниях. Так, по заявлению кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которых зарегистрирован по тому же избирательному округу, регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом в случаях, предусмотренных п. 23 ст. 38, п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Законодательство субъекта РФ, правовые акты муниципальных образований о выборах (ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Календарь избирательных действий, утвержденный избирательной комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на данной стадии.

3. Информация о ходе подготовки и проведения выборов — истребуется от избирательной комиссии (п. 3 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Сведения о кандидатах, избирательных блоках, избирательных объединениях, уведомивших избирательную комиссию о своем намерении баллотироваться на данных выборах (п. 1 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Сведения о зарегистрированных кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках, правомочных принять участие в данных выборах (пп. 6, 9 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Сведения о зарегистрированных уполномоченных представителях и доверенных лицах кандидатов, а также уполномоченных представителях и доверенных лицах избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов.

7. Материалы уголовных дел.

8. Материалы гражданских дел.

9. Материалы дел о привлечении к административной ответственности.

Документы, подлежащие исследованию при проведении проверки:

1. Дело кандидата, сформированное избирательной комиссией:

– подписные листы в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов (ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁷¹;

– уведомление о выдвижении кандидата, представляемое по форме и в порядке, установленными законом (п. 1 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– заявление кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу (п. 2 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– копия налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов, с отметкой налоговых органов (каждого кандидата из списка кандидатов) либо 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, организаций, осуществляющих соответствующие выплаты (в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, по форме, установленной приложением к Федеральному закону от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁷². Следует иметь в виду, что федеральным законом может быть предусмотрена обязанность представления наряду с указанными сведениями таких же сведений о супруге кандидата;

– разрешение избирательной комиссии об открытии специального избирательного счета (п. 11 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

⁷¹ Избиратель обязан при заполнении подписного листа лично поставить не только свою подпись, но и дату ее внесения в подписной лист. См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 7. С. 5—7.

⁷² При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию предусмотренные п. 3 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ сведения о размере и источниках своих доходов и о принадлежащем им имуществе, если иное не предусмотрено законом субъекта РФ (п. 4 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

– материалы проверки достоверности представленных кандидатом сведений (п. 9 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁷³;

– документы, представляемые избирательными объединениями, избирательными блоками (устав политической партии, общественного объединения и другие документы) (пп. 10—13 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, Федеральные законы “О политических партиях” от 11.07.2001 г., “Об общественных объединениях” от 19.05.95 г.)⁷⁴;

– решения о выдвижении кандидатов (п. 20 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– банковские и иные документы (п. 1 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Протокол об итогах проверки подписных листов (п. 9 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Ведомости проверки подписных листов с указанием оснований (причин) признания подписей избирателей недостоверными и недействительными (п. 9 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Официальные документы, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными или недействительными (п. 9 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Договор с лицом, собирающим подписи избирателей (п. 7 ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок могут заключать с лицом, собирающим подписи избирателей, договор о сборе подписей. Оплата данной работы осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Фактическим объектом проверки являются:

– подписные листы;

– решения о регистрации кандидатов;

⁷³ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 08.05.2003 г. № 22-Г03-2; от 17.09.2003 г. № 78-Г03-55; от 25.11.2003 г. № 56-Г03-26.

⁷⁴ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 25.11.2003 г. № 16-Г03-14; от 27.11.2003 г. № 45-Г03-27; от 06.12.2003 г. № 4-Г03-41; от 03.03.2004 г. № 52-Г04-1; от 05.03.2004 г. № 15-Г04-3; от 19.03.2004 г. № 51-Г04-9.

– материалы избирательной комиссии о проверке подписных листов.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению при проведении проверки:

1. Кто является инициатором выдвижения — самовыдвижение (ст. 34 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) либо выдвижение кандидата, списка кандидатов от избирательного объединения, избирательного блока (ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁷⁵.

Кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения (п. 10 ст. 32 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). В силу п. 9 ст. 32 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком на одних и тех же выборах одновременно по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

2. Каков способ выдвижения: сбор подписей; избирательный залог; решение политической партии, избирательного блока в порядке п. 16 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

3. Обладает ли данное лицо пассивным избирательным правом⁷⁶.

4. Имеются ли достаточные основания для регистрации данного лица в качестве кандидата⁷⁷.

⁷⁵ См.: По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”: Постановление Конституционного суда РФ от 25.04.2000 г. № 7-П.

⁷⁶ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений части 1 статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части 1 статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 г.) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан” (вместе с особым мнением судьи Конституционного суда РФ В. Г. Стрекозова): Постановление Конституционного суда РФ от 27.04.98 г. № 12-П.

⁷⁷ См.: По делу о проверке конституционности части 2 статьи 69, части 2 статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М. М. Саямова: Постановление Конституционного суда РФ от 22.01.2002 г.

5. Совершены ли кандидатом уставленные законом избирательные действия, предшествующие его регистрации.

6. Законно, обоснованно и своевременно ли решение избирательной комиссии о регистрации кандидата.

7. Вправе ли данная избирательная комиссия принять решение о регистрации лица в качестве кандидата⁷⁸.

8. Имеются ли основания для отказа в регистрации, отмены, аннулирования решения о регистрации⁷⁹.

9. Своевременно ли избирательная комиссия оповестила кандидата о принятом решении.

10. Соблюдены ли права зарегистрированного кандидата, присущие его статусу (при наличии жалобы).

Основные нарушения:

- несоответствие закону принимаемых правовых норм;
- использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании⁸⁰;
- отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах;
- неправомерный (либо преднамеренный) отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов;
- неправомерные (либо преступные) действия кандидата, доверенных лиц кандидата, уполномоченных представителей, до-

№ 2-П; Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 27.11.2003 г. № 45-Г03-27; от 06.12.2003 г. № 4-Г03-41; от 12.02.2004 г. № 3-Г03-21; от 24.02.2004 г. № 5-Г04-18; от 05.03.2004 г. № 15-Г04-3; от 05.03.2004 г. № 78-Г04-12; от 09.03.2004 г. № КАС 04-72; от 12.03.2004 г. № 6-Г04-5; от 19.03.2004 г. № 51-Г04-9.

⁷⁸ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8, 9 статьи 35, пунктов 2, 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного суда РФ и Тульского областного суда: Постановление Конституционного суда РФ от 11.06.2002 г. № 10-П.

⁷⁹ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 25.09.2003 г. № 23-Г03-9; от 28.11.2003 г. № 49-Г03-134; от 29.11.2003 г. № 49-Г03-140; от 29.11.2003 г. № 16-Г03-16; от 24.02.2004 г. № 5-Г04-18; от 01.03.2004 г. № 5-Г04-21; от 04.03.2004 г. № 29-Г04-3.

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда РФ отказ Центральной избирательной комиссии РФ в регистрации кандидата на должность президента РФ признан незаконным. См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 7. С. 2—5.

⁸⁰ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 18.02.2004 г. № 89-Г03-12.

веренных лиц избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших этот список;

– неправомерные (либо преступные) действия иных лиц.

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса:

1. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении требований закона (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ):

– по ст. 5.7 КоАП РФ “Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме”;

– по ст. 5.45 КоАП РФ “Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума”.

Субъектами ответственности по ст. 5.45 КоАП РФ являются *лица, замещающие государственную или муниципальную должность, государственные или муниципальные служащие.*

В соответствии со ст. 1 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 08.01.98 г.⁸¹ муниципальная должность — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за ненадлежащее осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за ненадлежащее исполнение этих обязанностей. Муниципальные должности подразделяются на выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления); должности, замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления; иные муниципаль-

⁸¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1993; 2002. № 16. Ст. 1499, № 30. Ст. 3029.

ные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Аналогично определяется государственная должность в Федеральном законе “О государственной гражданской службе в Российской Федерации” от 27.07.2004 г.⁸²

Производство по вышеуказанным административным правонарушениям возбуждается в силу ст. 28.4 КоАП РФ именно прокурором.

3. Постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 142 УК РФ “Фальсификация избирательных документов” (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

При применении актов прокурорского реагирования необходимо иметь в виду, что действующее избирательное законодательство разграничивает последствия снятия кандидатом в депутаты своей кандидатуры и отзыва кандидата в депутаты⁸³.

Установление недостоверности подписей, представленных в поддержку кандидата в депутаты, при повторной проверке подписных листов не может быть признано вновь открывшимся обстоятельством, поскольку недостоверные подписи могли быть выявлены избирательной комиссией при первоначальной проверке подписных листов⁸⁴.

При выборе адресата актов прокурорского реагирования следует учитывать, что:

- избирательная комиссия, обязанная в силу закона осуществлять регистрацию кандидатов, вправе принять решение об отказе в регистрации по основаниям, предусмотренным законом;
- избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, вправе аннулировать решение о регистрации по основаниям, предусмотренным пп. 2, 3 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (п. 2 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- вышестоящая избирательная комиссия вправе аннулировать решение нижестоящей избирательной комиссии в случае

⁸² Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸³ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 09.01.2003 г. № 4-Г02-41.

⁸⁴ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 08.05.2003 г. № 22-Г03-2.

нарушения требования п. 19 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (п. 1 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по иным основаниям регистрация кандидата может быть отменена по решению суда (п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁸⁵.

8. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Согласно п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов.

Избирательное законодательство РФ различает понятия “информирование избирателей” и “агитационная деятельность”. Информирование избирателей и агитационная деятельность отличаются по существу, по субъектному составу и правовому регулированию.

Право на осуществление агитационной деятельности возникает у лица с момента его регистрации в качестве кандидата соответствующей избирательной комиссией (ст.ст. 56—58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в агитационной деятельности (п. 1 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Однако федеральное законодательство не предусматривает обязанности избирательной комиссии предоставлять избирателям бесплатное эфирное время для агитации⁸⁶.

Законодатель установил значительное число деяний, влекущих административную ответственность на данной стадии избирательного процесса (ст.ст. 5.5, 5.6, 5.8—5.16, 5.45, 5.48, 5.49, 5.52 КоАП РФ). При этом в силу п. 1 ст. 28.4 КоАП РФ именно

⁸⁵ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 04.03.2003 г. № 19-Г03-3; от 06.12.2003 г. № 92-Г03-17.

⁸⁶ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 10.03.2004 г. № 8-Г04-6.

прокурор вправе возбудить производство по ст.ст. 5.45, 5.48, ст. 5.52 КоАП РФ.

Злоупотребление свободой массовой информации (п. 1 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) может повлечь отмену судом регистрации кандидата (списка кандидатов) (подп. “л” п. 23 ст. 38, подп. “а” п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), решения избирательной комиссии о результатах выборов, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей (подп. “в” п. 2 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Актуальность прокурорского надзора на данной стадии избирательного процесса обусловлена исключительным правом прокурора возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.45 КоАП РФ “Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума”, ст. 5.48 КоАП РФ “Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов”, ст. 5.52 КоАП РФ “Невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков”.

Уголовным кодексом РФ предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149 УК РФ).

Непосредственный предмет прокурорского надзора:

– законность правовых актов субъекта РФ, органов местного самоуправления;

– исполнение законов поднадзорными органами при осуществлении агитационной деятельности;

– соблюдение установленных законом ограничений на осуществление предвыборной деятельности, включая соблюдение установленного законом принципа равенства, равных оснований участия в выборах (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– соблюдение избирательными комиссиями, средствами массовой информации, территориальными органами государствен-

ной власти РФ, органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления равных условий предвыборной деятельности;

– исполнение законов избирательными комиссиями при осуществлении деятельности по обеспечению законности агитационной деятельности.

Поднадзорная деятельность:

– деятельность избирательной комиссии субъекта РФ, муниципального образования, заключающаяся в осуществлении мер по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации (подп. “г” п. 10 ст. 23, подп. “в” п. 10 ст. 24 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), по обеспечению равных условий пользования помещениями, находящимися в государственной (муниципальной) собственности (п. 3 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационная деятельность кандидатов, их доверенных лиц, избирательных объединений, избирательных блоков на телевидении и радио в рамках бесплатного эфирного времени (ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационная деятельность на телевидении и радио за плату (ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационная деятельность в периодических печатных изданиях в рамках бесплатной печатной площади (ст. 52 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационная деятельность в периодических печатных изданиях на печатной площади, предоставляемой за плату (ст. 52 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационная деятельность посредством массовых мероприятий (ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Особое значение применительно к предмету прокурорского надзора имеет агитационная деятельность в помещениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности (пп. 1—3 ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а равно в собственности организаций, имеющих государственную и(или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 % на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведе-

нии) выборов (п. 4 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– деятельность, связанная с выпуском и распространением печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– деятельность средств массовой информации;

– деятельность органов местного самоуправления по выделению мест для размещения печатных агитационных материалов;

– деятельность избирательных комиссий по распределению эфирного времени (ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), по обеспечению равных условий предоставления помещений, находящихся в государственной, муниципальной собственности (п. 3 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), по контролю за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации (п. 7 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– деятельность органов внутренних дел, органов Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ по контролю за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации согласно установленной законом компетенции и полномочий.

Поднадзорные органы:

Основные:

– избирательные комиссии;

– органы местного самоуправления;

– кандидаты — при осуществлении предвыборной агитации.

*Дополнительные*⁸⁷:

– органы по управлению соответственно государственным, муниципальным имуществом;

– полиграфические организации;

– средства массовой информации.

Субъектами, выполняющими контрольные функции на данной стадии избирательного процесса, являются:

– избирательные комиссии (п. 7 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

– органы внутренних дел (Закон РФ “О милиции”, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

⁸⁷ Субъекты, деятельность которых поднадзорна прокурору в связи с поступившими обращениями, заявлениями, жалобами.

– органы Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ (пп. 58, 60 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Организация прокурорского надзора на данной стадии избирательного процесса включает отслеживание публикаций в средствах массовой информации, выступлений по ходу избирательной кампании (в данном случае возрастает роль помощника, старшего помощника прокурора субъекта РФ по связям со средствами массовой информации); формирование надлежащего информационного обеспечения, позволяющего оценить соблюдение законности в ходе избирательной кампании и своевременно вмешаться при усмотрении оснований для этого.

При осуществлении надзора следует учитывать, что агитационная деятельность может проводиться:

– на каналах организаций телерадиовещания (ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– посредством проведения массовых мероприятий, собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий (ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании” от 19.06.2004 г.⁸⁸);

– посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– иными не запрещенными законом методами.

Условия и порядок проведения предвыборной агитации зависят от того, кто является учредителем (собственником) организаций, посредством которых она осуществляется. Основной критерий — государственные, муниципальные организации телерадиовещания, периодические печатные издания (пп. 2, 3 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) или негосударственные (п. 4 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Под государственными организациями телерадиовещания, государственными периодическими печатными изданиями понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются государственные органы, организации и(или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публика-

⁸⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ции) решения о назначении (проведении) выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и(или) субвенций на текущее функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и(или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов имеется государственная доля (п. 2 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Пунктом 3 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ предусматриваются аналогичные признаки муниципальной организации телерадиовещания, муниципального периодического печатного издания.

Следует обратить внимание на то, что размер бюджетного финансирования организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий значения не имеет (п. 2 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Под негосударственными организациями телерадиовещания, негосударственными периодическими печатными изданиями понимаются организации телерадиовещания, периодические печатные издания, не подпадающие под действие пп. 2, 3 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (п. 4 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Календарь избирательных действий, утвержденный комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на данной стадии избирательной кампании.

2. Сведения о точных календарных датах совершения участниками избирательной кампании установленных действий и запретах на осуществление деятельности на данной стадии:

– не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов соответствующая организация телерадиовещания, редакция периодического печатного издания должны опубликовать сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади (п. 6 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов соответствующая организация телерадиовещания, редакция периодического печатного издания должны представить в

избирательную комиссию, организующую выборы, либо нижестоящую избирательную комиссию, указанную в законе, сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации (п. 6 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– за 30 дней до дня голосования начинается предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях (п. 2 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 10 дней до дня голосования политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата (списка кандидатов) и последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией публикует свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете. При этом следует иметь в виду, что 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 использования бесплатной печатной площади, предоставленной в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, иным законом, либо оплачена из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (п. 10 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– в течение 5 дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет) (п. 3 ст. 46 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– в день голосования и в день, предшествующий дню голосования, не допускается реклама коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности кандидатов (п. 4 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов (п. 2 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– паспортные данные;

– дата выдвижения кандидата, списка кандидатов (п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– дата регистрации кандидата, списка кандидатов.

4. Сведения о доверенных лицах зарегистрированных кандидатов, их паспортные данные (ст. 43 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Сведения об уполномоченных представителях кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков по финансовым вопросам (п. 3 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Сведения об уполномоченных представителях общественных объединений, входящих в состав избирательных блоков, их паспортные данные.

7. Сведения об организациях, учредителями, собственниками, владельцами и(или) членами органов управления которых являются кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, их доверенные лица и уполномоченные представители, общественные объединения, входящие в состав избирательных блоков (п. 5 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Перечень государственных и(или) муниципальных организаций телерадиовещания и государственных и(или) муниципальных периодических печатных изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации — истребуется от избирательной комиссии (п. 7 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Перечень негосударственных организаций телерадиовещания и редакций негосударственных периодических печатных изданий, которые вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время, печатную площадь (п. 4 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

10. Государственные и(или) муниципальные периодические печатные издания, предоставляющие печатные площади канди-

датам для осуществления предвыборной агитации, по усмотрению прокурора — негосударственные, немунципальные периодические печатные издания.

11. Официальные печатные издания, учрежденные органами законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов. Согласно п. 6 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ в них не могут публиковаться агитационные материалы, а также материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

12. Сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади, опубликованные соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания (п. 6 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

При проведении выборов 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 (проведении) выборов и в этот же срок представлены в избирательную комиссию, организующую выборы, либо нижестоящую избирательную комиссию, указанную в законе, вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

13. Сведения о специальных местах, выделенных органами местного самоуправления для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка (п. 7 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

14. График распределения эфирного времени (ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

15. Перечень полиграфических организаций, правомочных осуществлять работы по изготовлению агитационных материалов по выборам депутатов Государственной Думы Федерально-

го Собрания РФ (п. 3 ст. 63 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20.12.2002 г.).

16. Данные о работе органов контроля (отчетные данные, сведения о возбуждении административных производств, об обращениях в суд, иные сведения о выявленных ими нарушениях законов о выборах).

Так, согласно п. 8 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания порядка проведения предвыборной агитации, установленного настоящим Федеральным законом, соответствующая 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, установленной законодательством Российской Федерации.

17. Материалы гражданских дел.

18. Материалы дел о привлечении к административной ответственности.

19. Материалы уголовных дел.

Документы, подлежащие исследованию при проведении проверки:

1. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Истребуются от избирательной комиссии (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а также от редакций радио- и телепрограмм (ст. 34 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27.12.91 г.).

2. Экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Истребуются от избирательной комиссии (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а также от редакций радио- и телепрограмм (ст. 34 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27.12.91 г.).

3. Фотографии иных агитационных материалов (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Истребуются от избирательной комиссии (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а также от редакций радио- и телепро-

грамм (ст. 34 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27.12.91 г.).

В силу п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком в соответствующую избирательную комиссию. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

4. Договор, заключенный между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком (п. 11 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В соответствии с п. 11 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ бесплатное и платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком *до предоставления эфирного времени, печатной площади.*

5. Договор аренды здания или помещения для проведения собраний, встреч с избирателями, митингов, публичных дебатов, дискуссий и других массовых мероприятий (п. 5 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В соответствии с п. 5 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе на основе договора арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения собраний, встреч с избирателями, митингов, публичных дебатов, дискуссий и других массовых мероприятий.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), свя-

занных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, заключаются *лично* кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока. Расчеты между кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в *безличном порядке* (п. 4 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Регистрационные журналы редакций радио- и телепрограмм.

В соответствии со ст. 34 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27.12.91 г. в целях обеспечения доказательств, имеющих значение для правильного разрешения споров, редакция радио-, телепрограммы обязана:

- сохранять материалы собственных передач, вышедших в эфир в записи;
- фиксировать в регистрационном журнале передачи, вышедшие в эфир.

В регистрационном журнале указываются дата и время выхода в эфир, тема передачи, ее автор, ведущий и участники.

Аудио- и видеозаписи вышедших в эфир радио- и телепрограмм, содержащих предвыборную агитацию, хранятся в соответствующей организации, осуществляющей теле- и(или) радиовещание, не менее 12 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир.

В силу п. 8 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны вести *отдельный учет объемов и стоимости эфирного времени и печатной площади*, предоставленных для проведения предвыборной агитации, по формам и в порядке, которые установлены соответствующей избирательной комиссией. Учетные документы о бесплатном и платном предоставлении эфирного времени и печатной площади хранятся не менее 3 лет со дня голосования (п. 9 ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные обстоятельства, подлежащие установлению:

1. Относится ли исследуемый материал по своему содержанию к агитационным материалам или он может быть определен как информационный⁸⁹.

Предвыборной агитацией является 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); агитационные материалы — это печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании (пп. 1, 4 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 2 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ предвыборной агитацией признаются:

– призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);

– выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;

– описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);

– распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

– распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

– деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов.

⁸⁹ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 18.02.2004 г. № 83-Г03-26; от 18.02.2004 г. № 83-Г03-27.

Подпункт “ж” п. 2 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ “иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов” признан не соответствующим Конституции РФ, поскольку на его основании во взаимосвязи с положением п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подп. “а”, “б”, “в”, “г”, “д”, “е” п. 2 ст. 48 данного Закона действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов⁹⁰.

Информационные материалы — это материалы, отвечающие требованиям пп. 2, 5 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

В соответствии с п. 1 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ информирование избирателей (ст.ст. 44—47 данного Федерального закона) вправе осуществлять органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации⁹¹, физические и юридические лица. Однако данная деятельность возможна в пределах компетенции и полномочий названных органов и их должностных лиц, а также применительно к стадиям избирательного и в строгом соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Так, органы государственной власти и органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках (п. 1 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Если на органы государственной власти и органы местного самоуправления возлагается обязанность информировать

⁹⁰ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна, К. С. Рожкова: Постановление Конституционного суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П.

⁹¹ См.: Там же.

избирателей лишь в случаях, предусмотренных законом, то избирательные комиссии обязаны систематически информировать избирателей о всем ходе избирательной кампании (п. 3 ст. 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 1 ст. 46 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ опубликование (обнародование) опроса общественного мнения является разновидностью информирования избирателей.

При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, средства массовой информации, граждане и организации, осуществляющие указанное опубликование (обнародование), обязаны указывать:

- организацию, проводившую опрос;
- время его проведения;
- число опрошенных (выборку);
- метод сбора информации;
- регион проведения опроса;
- точную формулировку вопроса;
- статистическую оценку возможной погрешности;
- лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса;
- лицо (лиц), оплатившее (оплативших) его публикацию.

В течение 5 дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет).

Несоблюдение данных требований влечет за собой признание материалов, содержащих сведения о результатах опросов общественного мнения, связанных с выборами, агитационными (п. 1 ст. 46 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

Наибольшие сложности при оценке содержания материала вызывает разграничение отчета выборных лиц о своей деятельности и агитации данных лиц при выдвижении на новый срок.

2. Соблюдены ли сроки агитационной деятельности (агитационного периода).

В силу п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ агитационный период начинается со дня выдвижения канди-

дата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда. На каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях — за 30 дней до дня голосования (п. 2 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования (п. 5 ст. 49 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Соблюдены ли требования п. 3 ст. 48, ст.ст. 51—54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, касающиеся проведения предвыборной агитации⁹².

Согласно п. 8 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах (за исключением мест, предусмотренных п. 7 настоящей статьи) только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей государственную и(или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 % на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, производится на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, куль-

⁹² См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 18.12.2002 г. № 64-Г03-14; от 29.11.2003 г. № 11-Г03-45; от 06.12.2003 г. № 45-Г03-30; от 17.03.2004 г. № 64-Г04-3.

турную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Соблюдены ли порядок и условия проведения предвыборной агитации.

Оценка основывается на следующих показателях: время публикации (оповещения), место, объем, субъекты, возмездно (безвозмездно), основания⁹³.

5. Кто является субъектом агитационной деятельности.

Условия и порядок проведения предвыборной агитации зависят от того, кто является учредителем (собственником) организаций, посредством которых осуществляется предвыборная агитация. Основным критерий — государственные, муниципальные организации телерадиовещания, периодические печатные издания или негосударственные.

Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы (п. 7 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

– 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 должностного или служебного положения⁹⁴;

– воинским частям, военным учреждениям и организациям;

– благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациям, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

– избирательным комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

⁹³ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 18.02.2004 г. № 59-Г03-13.

⁹⁴ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 12.02.2004 г. № 64-Г03-15; от 03.03.2004 г. № 72-Г04-1.

– иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

– несовершеннолетним (п. 6 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)⁹⁵;

– представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Лицам, замещающим государственные должности категории “А” или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности (п. 8 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Легитимность агитационного материала (печатного) (ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Законность правовых актов органов местного самоуправления о выделении специальных мест для размещения печатных агитационных материалов. Оценивается согласно правилам общей оценки законности правового акта в избирательной сфере⁹⁶. Одновременно устанавливается:

– надлежащим ли органом, лицом принято решение о назначении выборов (ст.ст. 10, 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– имеются ли основания для принятия решения о выделении специальных мест для размещения печатных агитационных материалов.

Согласно п. 7 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка.

Такие места должны быть:

– удобны для посещения избирателями;

⁹⁵ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 12.02.2004 г. № 49-Г03-17.

⁹⁶ См. раздел 3 настоящего пособия.

- располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией;
- площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов.

Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов.

Перечень указанных мест доводится комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

8. Имеются ли основания для отмены регистрации кандидата⁹⁷.

Основные нарушения:

- законами субъектов РФ предусматриваются иные, нежели федеральным законодательством, участники избирательной кампании, порядок и сроки ее проведения;

- незаконное использование государственного (муниципального) имущества;

- нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и(или) радиовещание, иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение средства массовой информации, порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов, а равно нарушение в период избирательной кампании порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть Интернет) (ст. 5.5 КоАП РФ)⁹⁸;

- использование преимуществ служебного либо должностного положения в период избирательной кампании (ст. 5.45 КоАП РФ);

- нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, избирательного блока либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6 КоАП РФ);

⁹⁷ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 13.11.2003 г. № 33-Г03-19.

⁹⁸ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 12.02.2004 г. № 49-Г03-160.

- нарушение предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и(или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8 КоАП РФ);
- нарушение предусмотренных законодательством о выборах условий рекламы предпринимательской и иной деятельности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, иных лиц и организаций, на рекламирование предпринимательской и иной деятельности которых распространяются требования и ограничения, предусмотренные законодательством о выборах (ст. 5.9 КоАП РФ);
- осуществление предвыборной агитации вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах, либо в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах (ст. 5.10 КоАП РФ);
- проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, а равно привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигли на день голосования возраста 18 лет (ст. 5.11 КоАП РФ);
- изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона (ст. 5.12 КоАП РФ);
- непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13 КоАП РФ);
- умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам (ст. 5.14 КоАП РФ);
- нарушение членами избирательной комиссии установленного законодательством о выборах права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков на пользование на равных условиях помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями (ст. 5.15 КоАП РФ);
- подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах (ст. 5.16 КоАП РФ);
- нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при выделении площадей для размещения агитационных материалов (ст. 5.48 КоАП РФ);

– нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр, объектом которых являются выборы и их результаты (ст. 5.49 КоАП РФ);

– невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (ст. 5.52 КоАП РФ).

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса:

1. Протест на правовой акт, противоречащий требованиям закона (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении требований закона (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

3. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ)

4. Постановление о возбуждении уголовного дела (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

9. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОЛОСОВАНИЯ, УСТАНОВЛЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ, ИХ ОПУБЛИКОВАНИИ

Проведение голосования, установление результатов выборов и их опубликование — это завершающая и, по сути, основная стадия избирательного процесса⁹⁹. На данной стадии подводится итог всей работы по подготовке выборов. От соблюдения процессуальных требований при проведении голосования, установлении его результатов зависит легитимность выборов.

⁹⁹ Далее — стадия голосования.

Актуальность прокурорского надзора на данной стадии избирательного процесса обусловлена исключительным правом органов прокуратуры возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.24 КоАП РФ “Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов”, ст. 5.23 КоАП РФ “Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме”, ст. 5.25 КоАП РФ “Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов”, а также возбуждать уголовные дела, относящиеся к подследственности органов прокуратуры, за фальсификацию избирательных документов, документов референдума (ст. 142 УК РФ), фальсификацию итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ).

Непосредственный предмет прокурорского надзора:

- полнота, законность, обоснованность и своевременность действий (правовых актов, решений), обеспечивающих проведение голосования;
- полнота, законность, обоснованность и своевременность действий при проведении голосования;
- законность, обоснованность и своевременность определения итогов голосования, результатов выборов и их опубликования;
- наличие оснований для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, назначения повторного голосования.

Поднадзорная деятельность:

- подготовительная деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение права граждан на голосование: деятельность по изготовлению бюллетеней (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), по обеспечению подготовки помещений для голосования, ящиков для голосования (стационарных и переносных), другого оборудования (пп. “в” п. 6 ст. 27, ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- деятельность избирательных комиссий по соблюдению установленного процессуального порядка проведения голосования (ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), включая деятельность по обеспечению реализации права проголосовать досрочно (ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) либо по открепительному удостоверению (ст. 62 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) в случаях, предусмотренных законом, а также права проголосовать вне помеще-

ния избирательной комиссии (ст. 66 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– деятельность избирательных комиссий по определению итогов голосования и результатов выборов (ст.ст. 67—71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– деятельность избирательных комиссий по опубликованию результатов выборов (ст. 72 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные поднадзорные органы:

– вышестоящие избирательные комиссии (территориальные, окружные, избирательные комиссии муниципальных образований, комиссии субъектов РФ, Центральная избирательная комиссия РФ). Особое место среди них занимает избирательная комиссия, ответственная за изготовление избирательных бюллетеней (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) и уполномоченная на определение результатов выборов (п. 1 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– участковые избирательные комиссии (п. 6 ст. 27 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– главы местных администраций, командиры воинских частей, капитаны судов, руководители полярных станций, руководители дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации — в части предоставления участковой избирательной комиссии помещения для голосования (п. 1 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), проведения голосования и подведения итогов голосования;

– полиграфические организации — в части деятельности по изготовлению избирательных бюллетеней.

Субъектами, выполняющими контрольные функции на данной стадии избирательного процесса, **являются:**

– вышестоящие избирательные комиссии как органы контроля за соблюдением законодательства о выборах (ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ и его органы: Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, их территориальные органы;

– органы внутренних дел.

Следует заметить, что законодательство о выборах наделяет правом осуществления контроля за соблюдением прав кандида-

тов, а также прав избирателей ряд субъектов. К данным субъектам относятся:

- зарегистрированный кандидат;
- доверенное лицо зарегистрированного кандидата;
- уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, избирательного блока, список кандидатов которого зарегистрирован комиссией;
- кандидат из указанного списка;
- наблюдатель;
- иностранный (международный) наблюдатель.

На данных лицах не лежит обязанность по осуществлению контрольной функции, однако они наделены правом присутствовать на заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с избирательными документами, иметь свободный доступ к этим документам, знакомиться с определенной избирательной документацией, заявлять о нарушениях избирательного процесса, избирательных прав, совершать иные действия, установленные законом (ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). При необходимости прокурор может получать объяснения от данных лиц по существу совершения избирательных действий и другим вопросам. Кроме того, названные лица являются субъектами ответственности по ст. 5.23 КоАП РФ, ст. 142 УК РФ.

Организация прокурорского надзора за исполнением законов о выборах на данной стадии избирательного процесса определяется рядом объективных и субъективных факторов: ограниченностью полномочий прокурора-“общенадзорника”; существом поводов и оснований для вмешательства органов прокуратуры; состоянием законности на поднадзорных территориях; кадровым составом прокуратуры. При осуществлении надзора за соблюдением законности на стадии голосования остро стоит вопрос о необходимости совершенствования законодательного регулирования полномочий прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов и законностью правовых актов. Во-первых, речь идет о наделении прокурора-“общенадзорника” правом осуществления координации деятельности органов контроля, органов исполнительной власти всех уровней и правоохранительных органов по борьбе с правонарушениями. Во-вторых, о наделении прокурора правом составления акта осмотра помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Следует заметить, что ограниченность

полномочий прокуроров-“общенадзорников” затрудняет их деятельность, но не лишает органы прокуратуры возможности выявлять нарушения закона на стадии голосования, используя право на создание внутренних и внешних рабочих групп, привлекая прокуроров иных структурных подразделений (в данном случае прокуроров, надзирающих за предварительным следствием и дознанием). Например, прокурорам, надзирающим за предварительным следствием и дознанием, предоставлено право координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ст. 8 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”). Представляется, что использование данного полномочия при осуществлении надзора за законностью на рассматриваемой стадии избирательного процесса абсолютно правомерно, поскольку за ряд правонарушений в избирательной сфере установлена уголовная ответственность, в частности за фальсификацию итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ), а также потому, что надзор за соблюдением избирательного законодательства касается всех отраслей прокурорского надзора. Проблему, связанную с отображением и фиксацией непосредственно увиденного, прокурор разрешает путем реализации “общенадзорных” прав: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входит на территории и в помещения поднадзорных органов, имеет доступ к их документам и материалам, получать объяснения по существу увиденного, проводить прокурорские проверки совместно с правоохранительными органами по борьбе с преступностью, а также привлекать специалистов. На практике в качестве специалистов привлекаются члены вышестоящих избирательных комиссий в целях составления ими акта осмотра помещений для голосования, помещений полиграфических организаций, а также находящихся там вещей и документов.

С учетом состояния законности на поднадзорной территории прокуроры в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов на данной стадии избирательного процесса осуществляют следующие мероприятия:

– проводят совещания с председателями участковых избирательных комиссий, принимают участие в семинарах избирательных комиссий по вопросам проведения голосования (пп. 1, 2 ст. 7 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”);

- информируют избирателей о порядке осуществления голосования посредством средств массовой информации;
- присутствуют при получении избирательных бюллетеней в полиграфических организациях;
- посещают избирательные участки в день голосования, что позволяет проверить соблюдение избирательного законодательства в части запрета осуществлять предвыборную агитацию.

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Календарь избирательных действий, утвержденный комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на данной стадии избирательной кампании.

2. Правовые акты о передаче помещений для голосования (распоряжение главы администрации местного самоуправления и др.).

3. Список членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, данные о председателе и секретаре.

4. Список членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса;

5. Список наблюдателей, данные об иностранном (международном) наблюдателе.

6. Решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования, принятое на итоговом заседании (ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Решение вышестоящей избирательной комиссии о результатах выборов, принятое на итоговом заседании (п. 26 ст. 68, п. 3 ст. 69, п. 1 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Решение соответствующей комиссии о проведении повторного подсчета голосов (п. 9 ст. 69 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и(или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и(или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящих комиссий, вышестоящая комиссия вправе не позднее чем за 1 день до истечения установленных законом сроков определения результатов выборов принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке. Повторный подсчет голосов избирателей проводится в присутствии члена (членов) вышестоящей комиссии с

правом решающего голоса комиссией, составившей и утвердившей протокол, который подлежит проверке, или комиссией, принявшей решение о повторном подсчете голосов избирателей, с обязательным извещением об этом членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, кандидатов, иных лиц, указанных в п. 3 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, которые вправе присутствовать при проведении повторного подсчета голосов избирателей. По итогам повторного подсчета голосов избирателей комиссия, осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка “Повторный подсчет голосов”. Его заверенные копии выдаются наблюдателям, иным лицам, указанным в п. 3 ст. 30 настоящего Федерального закона. Протокол незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию.

9. Решение о проведении повторного голосования.

10. Решение о проведении повторных выборов.

11. Решение об отмене решения комиссии в порядке, предусмотренном п. 11 ст. 20 и пп. 6, 7 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

12. Решение об избрании на выборную должность.

13. Решение о признании выборов несостоявшимися или недействительными.

14. Иные решения избирательных комиссий, принимаемые ими на данной стадии.

Документы, подлежащие исследованию при проведении проверки (именуемые избирательной документацией) (п. 10 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

1. Списки избирателей (пп. 11, 12 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Избирательные бюллетени (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Открепительные удостоверения (ст. 62 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Подписные листы с подписями избирателей¹⁰⁰.

5. Регистрационные журналы избирательной комиссии.

¹⁰⁰ Избиратель обязан при заполнении подписного листа лично поставить не только свою подпись, но и дату ее внесения в подписной лист. См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 7. С. 5—7.

6. Протоколы об итогах голосования и сводные таблицы участковых, территориальных избирательных комиссий, окружных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта РФ, Центральной избирательной комиссии РФ (ст.ст. 68, 69 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Протокол и сводная таблица о результатах выборов (п. 1 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Увеличенная форма протокола об итогах голосования (п. 1 ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Протокол о повторном подсчете голосов (абз. 3—5 п. 32 ст. 68, пп. 2, 9 ст. 69 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

10. Акты избирательной комиссии:

– о приемке-передаче избирательных бюллетеней (пп. 10—20 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– о погашении бюллетеня (п. 9 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии выдает избирателю новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя. Испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт;

– о признании избирательного бюллетеня недействительным (п. 8 ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– о голосовании вне помещения избирательной комиссии (п. 17 ст. 66 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В акте указывается количество заявлений избирателей о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования, а также число выданных, использованных и возвращенных бюллетеней, приводятся сведения о членах участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателях, присутствовавших при проведении голосования вне помещения для голосования;

– акты, составляемые при подсчете голосов избирателей и составлении протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссией в порядке ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

11. Жалобы, поступившие в день голосования и до определения итогов выборов, принятые по ним решения.

Сроки хранения избирательной документации — не менее 1 года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов (пп. 10—11 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Устанавливаемые сроки хранения протоколов об итогах голосования и сводных таблиц избирательных комиссий об итогах голосования не могут быть менее 1 года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня. В случае рассмотрения в суде жалобы на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, возбуждения уголовных дел, связанных с нарушением избирательных прав граждан Российской Федерации, сроки хранения соответствующей избирательной документации продлеваются до вступления в законную силу решения суда (прекращения дела в соответствии с законом). Ответственность за сохранность избирательной документации возлагается на председателя (заместителя председателя) и секретаря соответствующей комиссии до передачи документации в вышестоящую комиссию либо в архив.

Порядок хранения, передачи в архив и уничтожения избирательной документации утверждается Центральной избирательной комиссией РФ, избирательными комиссиями субъектов РФ по согласованию с соответствующими государственными архивными органами.

Обстоятельства, подлежащие установлению в территориальных, окружных избирательных комиссиях, избирательной комиссии муниципального образования, избирательной комиссии субъекта РФ, Центральной избирательной комиссии РФ:

1. Законность правового акта (решения) избирательной комиссии об изготовлении бюллетеней, легитимность бюллетеня (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Правомерность выбора полиграфической организации¹⁰¹.

2. Своевременно и полно ли обеспечены нижестоящие избирательные комиссии бюллетенями.

3. Своевременно и полно ли перечислены бюджетные средства.

¹⁰¹ См. бюджетное законодательство о закупке товаров, работ, услуг для государственных, муниципальных нужд.

4. Соблюдены ли требования законодательства о выборах при разрешении вопроса о возможности досрочного голосования и соблюден ли процессуальный порядок его проведения (ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Обоснованно, полно и законно ли решение об итогах голосования, результатах выборов, надлежащее ли документальное оформление (ст.ст. 69, 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ); есть ли основания для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, назначения повторного голосования (ст.ст. 71, 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹⁰².

6. Своевременно и полно ли переданы сведения об итогах голосования и результатах выборов в вышестоящую избирательную комиссию (п. 1 ст. 69, ст. 72 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Своевременно ли опубликованы и обнародованы итоги голосования и результаты выборов (ст. 72 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Соблюдена ли законность при рассмотрении и разрешении заявлений, жалоб, иных обращений, поступивших в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей (ст. 78 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Соблюден ли принцип гласности (ст.ст. 30, 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные обстоятельства, подлежащие установлению в участковых избирательных комиссиях:

1. Надлежащим ли образом оборудовано помещение для голосования (ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Надлежащим ли образом проинформировано население об адресе и номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования.

3. Своевременно и полно ли проведена работа со списком избирателей, уточнялись ли участковой комиссией списки избира-

¹⁰² См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного суда Российской Федерации и Тульского областного суда: Постановление Конституционного суда РФ от 11.06.2002 г. № 10-П.

телей, поводы и основания внесения изменений в списки, количество изменений, их причины.

4. Не допускались ли нарушения законодательства о выборах при разрешении вопроса о возможности выдачи открепительных удостоверений (ст. 62 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Не допускались ли нарушения законодательства о выборах при разрешении вопроса о возможности досрочного голосования, соблюдался ли процессуальный порядок его проведения (ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Соблюдались ли права избирателей, процессуальный порядок проведения голосования на избирательном участке (ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), вне избирательного участка (ст. 66 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Имелись ли факты нарушения законодательства о выборах. Принималось ли решение об отстранении члена участковой комиссии от участия в ее работе, об удалении из помещения для голосования наблюдателей и иных лиц в случае нарушения ими законодательства о выборах (п. 12 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Какие меры принимались к нарушителям избирательного законодательства, их полнота, обоснованность и своевременность, составлялись ли протоколы об административном правонарушении.

7. Обоснованно, полно и законно ли решение об итогах голосования, надлежащее ли его документальное оформление (ст.ст. 67, 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ); есть ли основания для отмены решения об итогах голосования (ст.ст. 71, 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Своевременно ли информирована вышестоящая избирательная комиссия об итогах голосования, полно и своевременно ли передана избирательная документация (ст.ст. 67—69 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

9. Соблюдена ли законность при рассмотрении и разрешении заявлений, жалоб, иных обращений, поступивших в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей (ст. 78 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

10. Соблюден ли принцип гласности (ст.ст. 30, 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Полагаем необходимым остановиться на отдельных вопросах прокурорского надзора за законностью некоторых действий, неисполнение либо ненадлежащее исполнение которых может по-

влекть отмену решения об итогах голосования, о результатах выборов.

*Надзор за действиями по подготовке
помещений для голосования*

Предметом прокурорского надзора в данном случае будет являться:

– своевременность, законность правового акта главы муниципального образования (если уставом муниципального образования предусмотрена должность главы муниципального образования не предусмотрена — лица, уполномоченного на то представительным органом местного самоуправления), командира воинской части, капитана судна, руководителя полярной станции, руководителя дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации о предоставлении участковой избирательной комиссии помещения для голосования (п. 1 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

– деятельность участковой избирательной комиссии по обеспечению надлежащей подготовки помещения для голосования (подп. “в” п. 6 ст. 27, ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Надлежащая подготовка помещения для голосования включает в себя следующее:

– наличие зала (п. 2 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– наличие надлежащим образом оборудованных кабин или иных специально оборудованных мест для тайного голосования (п. 2 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

а) обеспечивающих соблюдение тайны голосования (ст. 7, п. 8 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

б) оснащенных системой освещения (п. 2 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

в) снабженных письменными принадлежностями, за исключением карандашей (п. 2 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– наличие информационного стенда (п. 3 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), на котором размещается:

а) информация обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, внесенных в бюллетень (пп. 3—5 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

б) образцы заполненных избирательных бюллетеней (п. 8 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

в) увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления (п. 9 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– наличие стационарных и переносных ящиков для голосования (п. 10 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В целом оборудование помещения для голосования должно отвечать требованиям п. 11 ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

*Надзор за действиями, связанными
с изготовлением бюллетеней*

Актуальность данного надзора заключается в том, что нелегитимность избирательного бюллетеня может привести к невозможности установления волеизъявления избирателей и, как следствие, к признанию выборов недействительными.

Предмет прокурорского надзора:

– легитимность избирательного бюллетеня; соблюдение требований, предъявляемых к его изготовлению (технические характеристики) (п. 3 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), содержанию (пп. 4, 5, 10, 18 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а также его удостоверению участковой комиссией (п. 16 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– своевременность изготовления избирательных бюллетеней, их достаточность (п. 2 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– своевременность и полнота их передачи в участковую избирательную комиссию (пп. 14, 15 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– полнота контроля за изготовлением бюллетеней;

– соблюдение принципа гласности (ст. 30, п. 11 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Так, согласно п. 11 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ о месте и времени проведения выбраковки бюллетеней, передачи их соответствующей комиссии, уничтожения бюллетеней должны быть оповещены комиссией, разместившей заказ на изготовление бюллетеней, члены указанной комиссии, соответствующие кандидаты, избирательные объединения, из-

бирательные блоки (их представители). Полиграфическая организация обязана предоставить возможность присутствия не менее чем одного представителя каждого из соответствующих кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении указанных действий, при этом каждый из указанных лиц вправе подписать акты о передаче бюллетеней членам комиссии с правом решающего голоса, об уничтожении выбракованных, а также превышающих заказанное количество бюллетеней.

Прокурор согласно ст. 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” вправе получить объяснение от лиц, перечисленных в п. 11 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ и подписавших названные акты.

Обстоятельства, подлежащие установлению при проведении проверки:

Законность, обоснованность, своевременность решения (распоряжения) вышестоящей избирательной комиссии (о форме и тексте избирательного бюллетеня), которым утверждены общее число избирательных бюллетеней (п. 2 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), число бюллетеней, передаваемых участковой комиссии (п. 15 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), и порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней.

Оценка законности данного решения проводится по общим правилам оценки законности правовых актов.

Дополнительно выясняются следующие обстоятельства:

1. Своевременно ли принято решение. В силу п. 4 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ оно должно быть утверждено соответствующей комиссией не позднее чем за 25 дней до дня голосования.

2. Отражены ли в решении все необходимые сведения. Данным решением утверждаются: форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней (п. 4 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Соответствует ли требованиям п. 3 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ утвержденная форма избирательного бюллетеня.

4. Соответствует ли требованиям законодательства о выборах утвержденный текст избирательного бюллетеня и его размеще-

ние (проверяется соблюдение требований пп. 5—10, 16—19 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Соответствует ли требованиям законодательства о выборах утвержденное число избирательных бюллетеней (п. 2 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Число изготовленных бюллетеней не должно более чем на 3 % превышать число зарегистрированных избирателей (п. 2 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ); число бюллетеней, передаваемых по акту участковой комиссии, определяется решением вышестоящей комиссии (п. 15 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). При этом число бюллетеней, передаваемых участковой комиссии, не может более чем на 0,5 % превышать и составлять менее чем 90 % от числа избирателей, включенных в список избирателей на избирательном участке на день передачи бюллетеней. Если число избирателей, внесенных в список избирателей, составляет менее 200, в участковую комиссию направляются дополнительно два бюллетеня.

6. Своевременность действий вышестоящей избирательной комиссии по передаче бюллетеней и достаточность переданных бюллетеней¹⁰³:

– не позднее чем за 20 дней до дня голосования — территориальным (окружным) комиссиям (п. 14 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем за 3 дня до дня голосования — участковым комиссиям (п. 14 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Оценка производится путем сопоставления данных, содержащихся в следующих документах:

- списки зарегистрированных кандидатов;
- списки избирателей (пп. 11, 12 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

¹⁰³ Согласно п. 12 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ комиссия, получившая из полиграфической организации бюллетени, передает их по акту нижестоящим комиссиям, которые передают бюллетени в таком же порядке нижестоящим комиссиям до участковых комиссий включительно. Поэтому при плановой проверке, в данном случае прокуратурой субъекта РФ, райгорпрокуратурой, может использоваться метод выборочной проверки по конкретному избирательному участку.

– договор соответствующей комиссии с полиграфической организацией (спецификация к договору, акт приемки-передачи, акт выбраковки);

– акты приемки-передачи избирательных бюллетеней нижестоящим избирательным комиссиям (пп. 12, 14 ст. 3 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– акты о погашении избирательного бюллетеня (п. 9 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Надзор при проведении голосования

Как показывает анализ прокурорско-надзорной практики, проверки соблюдения законности в день голосования осуществляются либо по поступившим в день голосования жалобам, сообщениям избирателей, либо по жалобам, заявлениям, сообщениям неизбранных кандидатов на выборные должности, поступившим после определения итогов выборов.

К наиболее характерным средствам прокурорского надзора на данной стадии относятся изучение документов и получение объяснений. Проблемой в реализации полномочий прокурора является отсутствие права составления акта обозрения документов, помещений. Однако поскольку результаты голосования и итоги выборов могут быть признаны недействительными судом, прокуроры, участвующие в рассмотрении гражданских дел судами, используют полномочия, предоставленные им Гражданским процессуальным кодексом РФ, и данные вопросы находят отражение в протоколе судебного заседания, что может быть использовано при расследовании уголовного дела.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению:

1. Соблюдение законности при проведении голосования (ст.ст. 64—66 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Соблюдение законности при определении итогов голосования (ст. 67—69 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Соблюдение законности при определении результатов выборов (ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ См.: По жалобе гражданина Костюченко Владимира Евгеньевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и

4. Наличие оснований для проведения повторного голосования (ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹⁰⁵.

5. Наличие оснований для назначения повторных выборов, дополнительных выборов (ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹⁰⁶.

6. Соблюдение принципа гласности (ст. 72 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Наделение полномочиями избранных лиц¹⁰⁷.

При осуществлении надзора следует иметь в виду, что в зависимости от порядка голосования закон различает голосование:

– непосредственно в день голосования (ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– досрочное (ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по открепительному удостоверению (ст. 62 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по почте (п. 14 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– голосование в помещении избирательной комиссии;

– голосование вне помещения избирательной комиссии.

Таким образом, местом голосования могут быть:

– помещение для голосования на избирательном участке (ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– воинские части;

– больницы, санатории, дома отдыха;

– изоляторы временного содержания;

– следственные изоляторы¹⁰⁸;

пункта 3 статьи 59 Закона города Москвы от 7 июля 1999 г. “О выборах депутатов Московской городской думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве”: Определение Конституционного суда от 05.06.2003 г. № 215-О.

¹⁰⁵ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного суда Российской Федерации и Тульского областного суда: Постановление Конституционного суда РФ от 11.06.2002 г. № 10-П.

¹⁰⁶ См.: Там же.

¹⁰⁷ Совмещение депутатских обязанностей с занятием должности на государственной службе противоречит конституционному принципу разделения властей. См.: Бюллетень Верховного суда РФ. 2003. № 7. С. 7—9.

- консульские учреждения за границей;
- суда, находящиеся в день голосования в плавании;
- полярные станции.

Голосование производится избирательным бюллетенем. Бюллетени подразделяются:

- на действительные — установленной формы (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), надлежащим образом заполненные;

- недействительные:

- а) неустановленной формы (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

- б) испорченные (п. 9 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

- в) сомнительные;

- г) неиспользованные (п. 20 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

В день голосования после окончания времени голосования неиспользованные бюллетени, находящиеся в комиссиях, подсчитываются и погашаются. В участковых комиссиях эта процедура осуществляется в соответствии с п. 3 ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. В иных комиссиях при погашении неиспользованных бюллетеней составляется акт, в котором указывается число погашенных бюллетеней. При погашении бюллетеней вправе присутствовать лица, указанные в п. 3 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Погашенные бюллетени хранятся секретарем комиссии вместе с другой документацией комиссии (п. 20 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

При проведении проверки соблюдения законности на стадии голосования прокурор вправе:

¹⁰⁸ См.: О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме: Постановление Правительства РФ от 02.07.2003 г. № 391 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. II). Ст. 2812; Об утверждении формы справки, выдаваемой для участия в выборах или в референдуме гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых: Распоряжение Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства обороны РФ и Федеральной службы безопасности РФ от 25.09.2003 г. № 292/724/1/23 // Российская газета. 2003. 8 окт.

– получать объяснения по существу соблюдения законодательства о выборах при проведении голосования, подведении итогов голосования от лиц, подписавших избирательные документы, а также от лиц, присутствующих при совершении установленных законом действий (пп. 1, 3 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– проверять наличие (составлены ли) установленных законом документов, отражающих порядок голосования;

– проверять, надлежащим ли образом оформлены первичные избирательные документы;

– проверять полноту и правильность учета первичных избирательных документов;

– проверять достоверность и обоснованность данных, внесенных в протокол участковой комиссии;

– проверять, надлежащим ли образом оформлены последующие избирательные документы.

При определении итогов голосования должны быть учтены данные о местах и порядке осуществления голосования.

Основные нарушения:

– несоответствие текста бюллетеня требованиям избирательного законодательства (ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– досрочное голосование на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ (п. 1 ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– нарушение сроков передачи бюллетеней (пп. 14, 15 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– недостаточное количество бюллетеней (п. 2 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– ненадлежащее оформление помещения для голосования (ст. 61 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– непредоставление права проголосовать вне помещения для голосования (п. 1 ст. 66 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– неполнота данных протокола об итогах голосования (ст. 67 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

За нарушение законодательства о выборах при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов, установлении результатов выборов и их опубликовании предусмотрены как общие, так и специальные виды ответственности.

Если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения законодательства о выборах, вышестоящая избирательная комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов обязана:

– признать выборы несостоявшимися — при наличии оснований, предусмотренных п. 2 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;

– признать итоги голосования, результаты выборов недействительными — если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (подп. “а” п. 9 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– признать итоги голосования, результаты выборов недействительными — если итоги голосования, результаты выборов признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе (подп. “б” п. 9 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов (п. 1 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹⁰⁹;

– назначить повторное голосование — если в бюллетень было включено более 2 кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей (п. 1 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– назначить повторные выборы — в случае выбытия всех кандидатов (п. 4 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹¹⁰.

Суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избиратель-

¹⁰⁹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 03.11.2003 г. № 22-Г03-13.

¹¹⁰ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 03.11.2003 г. № 22-Г03-13, от 04.02.2004 г. № 22-Г03-22.

ном округе, в муниципальном образовании, в субъекте РФ, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей¹¹¹.

Виновные лица несут гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность.

За совершение следующих правонарушений установлена *административная ответственность*:

– нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей (ст. 5.1 КоАП РФ);

– нарушение порядка представления сведений об избирателях (ст. 5.4 КоАП РФ);

– нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ);

– нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, избирательного блока либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6 КоАП РФ);

– проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах (ст. 5.10 КоАП РФ);

– подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах (ст. 5.16 КоАП РФ);

¹¹¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Траспова: Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.2002 г. № 1-П; Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 20.11.2003 г. № 52-Г03-6, от 24.11.2003 г. № 19-Г03-12.

- незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня (ст. 5.22 КоАП РФ);
- сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней (ст. 5.23 КоАП РФ);
- нарушение установленного законом порядка подсчета голосов (ст. 5.24 КоАП РФ);
- непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25 КоАП РФ);
- отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП РФ);
- использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании (ст. 5.45 КоАП РФ).

Уголовная ответственность предусмотрена за отказ в предоставлении информации (ст. 140 УК РФ), воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ), фальсификацию избирательных документов (ст. 142 УК РФ), фальсификацию итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ).

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса:

1. Представление об устранении нарушений закона согласно ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в вышестоящую избирательную комиссию с требованием:

- принять решение, предусмотренное п. 2, подп. “а”, “б” п. 9 ст. 70, пп. 1, 4 ст. 71, п. 1 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, до опубликования и обнародования результатов выборов;
- обратиться в суд с заявлением о признании результатов выборов недействительными;
- при отсутствии достаточных оснований для требования принять одно из перечисленных решений представление прокурора вносится в целях недопущения впредь нарушения законов о выборах.

2. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ).

3. Постановление о возбуждении уголовного дела (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

4. Обращение в суд с заявлением о признании результатов выборов недействительными (п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 45, гл. 26 ГПК РФ)¹¹².

10. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮЖДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ФИНАНСИРОВАНИИ ВЫБОРОВ

Прокурорский надзор за исполнением законов при финансировании выборов включает надзорные действия прокурора до начала избирательной кампании, в процессе избирательной кампании и по ее окончании.

Непосредственный предмет прокурорского надзора в сфере названной деятельности:

– исполнение бюджетного законодательства в части включения в правовой акт о бюджете на соответствующий год расходов на избирательную кампанию;

– исполнение избирательными комиссиями требований законодательства о выборах, бюджетного законодательства при использовании бюджетных средств, в том числе полнота, своевременность, обоснованность и законность перечисления их нижестоящим избирательным комиссиям в случаях, предусмотренных законом, кандидатам на выборные должности;

– исполнение законов кредитными организациями, отделениями Сбербанка России в части своевременности открытия счетов, перечисления денежных средств;

– соблюдение требований законодательства о выборах кандидатами на выборные должности при использовании средств на финансирование своей избирательной кампании.

¹¹² См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Траспова: Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.2002 г. № 1-П.

Поднадзорные органы, должностные и иные лица:

- органы казначейства — при финансировании избирательной комиссии из бюджета;
- избирательные комиссии, председатель избирательной комиссии — при распределении и расходовании бюджетных средств;
- кандидаты (как особый субъект):
 - а) лица, являвшиеся кандидатами;
 - б) лица, избранные депутатами или на иную выборную должность;
- избирательные объединения, избирательные блоки;
- кредитные организации — при перечислении средств на проведение избирательной кампании;
- средства массовой информации — в части исполнения обязанности по опубликованию документов, связанных с подготовкой и проведением выборов.

Субъектами, выполняющими контрольные функции на данной стадии избирательного процесса, **являются:**

1. Избирательные комиссии.

В силу требований закона в пределах своей компетенции они осуществляют контроль за соблюдением законодательства кандидатами, избирательными блоками, избирательными объединениями, кредитными организациями, нижестоящими избирательными комиссиями. В этих целях в избирательных комиссиях создаются специальные структурные подразделения (независимого характера) — контрольно-ревизионные службы (ст. 60 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), которые полномочны:

- осуществлять контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов;
- контроль за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов;
- проводить проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;
- организовывать проверки достоверности представленных кандидатами в соответствии с п. 3 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ сведений об имуществе, о доходах и об их источниках;

– осуществлять контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Избирательным комиссиям предоставлено право возбуждать производства об административных правонарушениях, связанных с нарушением финансирования в избирательной сфере (ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ).

2. Главное управление Центрального банка России — осуществляет контроль за деятельностью кредитных учреждений.

3. Федеральная налоговая служба¹¹³, ее территориальные органы — осуществляют контроль за исполнением требований п. 13 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ о проверке достоверности сведений, указанных юридическими лицами — жертвователями в избирательный фонд.

Согласно п. 13 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ государственные органы и уполномоченные органы и организации, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям комиссий обязаны в 5-дневный срок осуществить проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами — жертвователями в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в соответствующую комиссию.

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Календарь избирательных действий, утвержденный комиссией, организующей выборы, содержащий даты совершения основных процессуальных действий на данной стадии избирательной кампании.

2. Сведения о точной календарной дате и сроках совершения действий по обеспечению исполнения законодательства на данной стадии:

– в 10-дневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов осуществляется финансирование комиссий, организующих выборы (п. 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 1 месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) вы-

¹¹³ Положение о Федеральной налоговой службе. Утв. Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961; 2005. № 5. Ст. 654.

боров государственные и иные органы и учреждения, включая Центральный банк РФ, Сберегательный банк РФ, главные управления (национальные банки) Центрального банка РФ в субъектах РФ, по запросу соответствующей избирательной комиссии обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссии: в распоряжение Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ — на срок не менее 5 месяцев, в распоряжение окружной избирательной комиссии — на срок не менее 3 месяцев;

– в 10-дневный срок со дня обращения соответствующей комиссии Правительство РФ, соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный орган местного самоуправления обязаны дать ей государственную или муниципальную гарантию исполнения обязательства возврата кредитных средств, включая начисляемые на них проценты (п. 4 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹¹⁴;

– кредитная организация — держатель специального избирательного счета по представлению соответствующей комиссии, а также по требованию кандидата, избирательного объединения, избирательного блока обязана в 3-дневный срок, а за 3 дня до дня голосования — немедленно представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов (п. 7 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения о точной календарной дате и сроках совершения действий по информированию избирателей об использовании денежных средств.

Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение 3 дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом (п. 7 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

¹¹⁴ Действие пп. 4, 5 ст. 57 приостановлено с 1 января по 31 декабря 2004 г. Федеральным законом от 23.12.2003 г. № 186-ФЗ.

4. Сведения о точной календарной дате и сроках совершения действий по представлению финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком в соответствующую избирательную комиссию:

– не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах кандидат, избирательное объединение, избирательный блок обязаны представить в соответствующую комиссию финансовый отчет (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов — итоговый финансовый отчет (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня их поступления (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Федеральный закон, закон субъекта РФ, решение представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год (ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Сведения о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета Центральной избирательной комиссии, избирательной комиссии субъекта РФ, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъекта РФ, в органы местного самоуправления, на эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности комиссий, установленном Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с Центральным банком РФ, избирательной комиссией субъекта РФ по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка РФ в субъекте РФ (п. 7 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Документы, подлежащие исследованию при проведении проверки:

1. Первый и итоговые финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков с приложениями (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Эти отчеты публикуются в средствах массовой информации, могут быть истребованы от кандидата, избирательного объеди-

нения, избирательного блока, избирательной комиссии (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Материалы контрольно-ревизионных служб о проверках финансовых отчетов, представленных кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками (ст. 60 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Отчеты избирательной комиссии, организующей выборы, о расходовании бюджетных средств на выборы (п. 6 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Отчеты Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы представляются соответственно в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления.

4. Документы, содержащие сведения о среднерыночных ценах (расценках) на товары, работы, услуги (с учетом положения п. 4 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Платежные поручения на перечисление средств в избирательный фонд (пп. 7, 8 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Платежные поручения на списание средств со счета избирательного фонда.

Платежные поручения должны быть подписаны кандидатом, а в случаях, предусмотренных законом, и его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока (п. 3 ст. 58, п. 1 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (п. 4 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Письменное согласие кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока на выполнение оплачиваемых работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или

косвенно связанных с выборами (п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Обстоятельства, подлежащие установлению при проведении проверки соблюдения требований законодательства о финансировании выборов:

1. Предусмотрены ли федеральным законом, законом субъекта РФ, решением представительного органа местного самоуправления о бюджете на очередной финансовый год расходы на проведение соответственно выборов в федеральные органы государственной власти, региональных, местных выборов (пп. 1, 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, ст. 32 Бюджетного кодекса РФ).

Согласно п. 1 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и(или) местного бюджета).

Следует иметь в виду, что главными распорядителями бюджетных средств, предусмотренных на проведение выборов, являются избирательные комиссии, организующие выборы (п. 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), и, таким образом, при расходовании (использовании) бюджетных средств они обладают полномочиями, предусмотренными ст. 158 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), и несут ответственность согласно ст. 160 БК РФ.

2. Соблюдены ли при бюджетном финансировании условия предоставления бюджетных средств.

3. Своевременно и полно ли осуществлено бюджетное финансирование избирательной кампании (п. 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Так, согласно п. 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ финансирование выборов должно быть осуществлено в 10-дневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов.

4. Эффективно и экономно ли осуществлено расходование бюджетных средств (ст.ст. 32, 34, 71, 72 БК РФ).

6. Целевое ли расходование бюджетных средств (ст. 38 БК РФ).

Обстоятельства, подлежащие установлению при оценке полноты, своевременности, обоснованности и законности действий избирательной комиссии в сфере финансирования выборов;

1. Осуществлено ли бюджетное финансирование с соблюдением установленных законом условий предоставления бюджетных средств (обоснованность бюджетного финансирования) (ст. 219 БК РФ).

2. Своевременно и полно ли осуществляется бюджетное финансирование (п. 3 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Своевременно, полно и обоснованно ли распределение бюджетных средств, выделенных на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов (подп. “д” п. 9 ст. 21, подп. “д” п. 10 ст. 22, подп. “е” п. 10 ст. 24, подп. “д” п. 9 ст. 26 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

4. Своевременно ли предоставлены средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов (п. 8 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Своевременно ли предоставлены средства массовой информации для опубликования финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

6. Полные ли данные предоставлены для опубликования.

7. Надлежащий ли контроль осуществлен контрольно-ревизионной службой избирательной комиссии, полно, обоснованно и своевременно ли принимались избирательной комиссией меры по фактам выявленных контрольно-ревизионной службой нарушений (ст. 60 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

8. Приняты ли избирательной комиссией меры по перечислению в бюджет неизрасходованных денежных средств (п. 11 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Обстоятельства, подлежащие установлению при оценке полноты, законности и своевременности действий кредитных организаций, избирательных комиссий:

1. Своевременно ли открыты избирательные счета.

2. Своевременно ли производилось зачисление средств на счет, списание средств со счета.

3. Надлежащий ли осуществлялся контроль за соблюдением требований избирательного законодательства при формировании избирательного фонда.

4. Соблюдены ли требования избирательного законодательства при расходовании средств избирательного фонда.

5. Своевременно ли осуществлялось информирование избирательной комиссии.

6. Своевременно ли принято решение соответствующей комиссией о возврате денежных средств из избирательного фонда, полнота их возврата (п. 11 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹¹⁵.

При проверке кредитной организации следует руководствоваться в том числе и банковским законодательством, которое, в частности, регламентирует сроки исполнения поручений клиентов¹¹⁶.

Обстоятельства, подлежащие установлению при оценке полноты, законности и своевременности действий кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, избирательного блока по формированию и расходованию средств избирательного фонда:

1. Своевременно ли открыт счет избирательного фонда.

Согласно п. 1 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ кандидаты обязаны создать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей из-

¹¹⁵ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 09.01.2003 г. № 4-Г02-41.

¹¹⁶ См.: Положение ЦБ РФ о правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, от 05.12.2002 г. № 205-П. (Разделы “Счет 40301 «Суммы по поручениям избирательных комиссий»”, “Счет 40704 «Средства для проведения выборов и референдумов. Специальный избирательный счет»”, “Счет № 40810 «Физические лица — средства избирательных фондов»”, “Счет 40811 «Средства для проведения выборов. Избирательный залог»”; Об оформлении платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в избирательные фонды, фонды референдума: Письмо ЦБ РФ от 16.12.99 г. № 339-Т (в ред. Письма ЦБ РФ от 06.09.2002 г. № 123-Т).

бирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой избирательной комиссией.

Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, не вправе создавать собственные избирательные фонды (п. 4 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующими избирательными комиссиями (п. 1 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. (п. 1 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. В какой кредитной организации открыт счет избирательного фонда, соблюден ли порядок определения места его открытия (пп. 11, 12 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии — в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. В случае отсутствия на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат, избирательное объединение, избирательный блок определяют по согласованию с соответствующей избирательной комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет (п. 11 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3. Соблюдены ли требования избирательного законодательства при формировании избирательного фонда (п. 5 ст. 58, п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ)¹¹⁷.

4. Соблюдены ли требования избирательного законодательства при расходовании средств избирательного фонда (п. 3 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам (п. 1 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), которое реализуется в том числе и посредством исключительного права подписания платежных поручений.

При проверке следует иметь в виду, что согласно п. 3 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ кандидаты вправе, а избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам, регистрация которых осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока (п. 4 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Расчеты за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке.

Выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах, возможно лишь при наличии письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым

¹¹⁷ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: Определение Конституционного суда РФ от 02.11.2000 г. № 234-О.

вопросам избирательного объединения, избирательного блока с оплатой из соответствующего избирательного фонда (п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Запрещается бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах (п. 4 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Также запрещается:

- формирование избирательного фонда из источников, указанных в п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;

- формирование избирательного фонда иным способом, кроме зачисления средств на счет избирательного фонда (п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

- расходование средств избирательного фонда на иные цели, кроме установленных п. 3 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;

- расходование для оплаты деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, иных денежных средств, кроме средств избирательного фонда (п. 6 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

- изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (п. 5 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

5. Своевременно ли представлены отчеты о расходовании средств избирательного фонда (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

6. Своевременно ли принято решение соответствующей комиссией о возврате денежных средств из избирательного фонда, полнота их возврата (п. 11 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

7. Достоверность отчетных данных. Исследуется по правилам бюджетного законодательства, законодательства о бухгалтер-

ском учете и отчетности (Федеральный закон “О бухгалтерском учете” от 21.11.96 г.¹¹⁸).

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок обязаны представить в соответствующую комиссию не менее 2 финансовых отчетов (один — не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, а итоговый — не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов) о размерах своего избирательного фонда¹¹⁹, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда. Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня их поступления (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основные нарушения:

– законами субъектов РФ устанавливается более короткий срок представления финансового отчета (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– нарушение сроков перечисления бюджетных средств;

– непредставление либо несвоевременное представление итогового финансового отчета (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

При осуществлении прокурорского надзора следует иметь в виду, что нарушения законодательства о выборах в сфере финансирования выборов в зависимости от их характера и степени общественной опасности влекут как общие, так и специальные виды ответственности.

Нарушения законодательства о выборах влекут *отмену судом регистрации кандидата (списка кандидатов), решения из-*

¹¹⁸ Собрание законодательства РФ. 1996. № 48. Ст. 5369; 1998. № 30. Ст. 3619; 2002. № 13. Ст. 1179; 2003. № 1. Ст.ст. 2, 6, № 2. Ст. 160, № 22. Ст. 2066, № 27 (Ч. I). Ст. 2700.

¹¹⁹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: Определение Конституционного суда РФ от 02.11.2000 г. № 234-О.

бирательной комиссии о результатах соответствующих выборов.

По заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом в случаях:

– использования кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, их уполномоченными представителями в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 % (подп. “б” п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– установления фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц и уполномоченных представителей (подп. “г” п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются следующие установленные судом обстоятельства, если они не позволяют выявить действительную волю избирателей (подп. “а”, “б” п. 2 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или более чем на 10 % превысили предельный размер расходования средств избирательного фонда, установленный законом;

– кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

За совершение следующих правонарушений в сфере финансирования выборов установлена *административная ответственность*.

Кредитные организации, отделения связи и их должностные лица, должностные лица органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями по перечислению средств, несут административную ответственность:

– за несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам (ст. 5.21 КоАП РФ);

– за нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд.

Неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, нормативных актов Банка России, а также неоднократное нарушение в течение 1 года требований ст.ст. 6, 7 (за исключением п. 3 ст. 7) Федерального закона “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” от 07.08.2001 г.¹²⁰ согласно п. 6 ч. 1 ст. 20 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” является основанием для отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций. Право отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций предоставлено Центральному банку РФ (п. 8 ст. 4 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, ст. 20 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”).

Председатель избирательной комиссии распоряжается денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, и несет ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссии по финансовым вопросам и за представление отчета о расходовании указанных средств в

¹²⁰ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3418; 2002. № 30. Ст. 3029, № 44. Ст. 4296; 2004. № 31. Ст. 3224.

порядке и сроки, которые установлены законом (п. 6 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, ст. 160 БК РФ).

Председатель избирательной комиссии несет административную ответственность:

- за непредоставление, неполное предоставление либо несвоевременное предоставление в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (ч. 2 ст. 5.17 КоАП РФ);

- за нецелевое расходование денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов (ст. 5.14 КоАП РФ).

Кандидат, лицо, являвшееся кандидатом, лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, избирательное объединение, избирательный блок несут административную ответственность:

- за непредоставление в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, и обо всех произведенных затратах на проведение избирательной кампании, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений (ч. 1 ст. 5.17 КоАП РФ);

- за незаконное использование денежных средств (ст. 5.18 КоАП РФ);

- использование незаконной материальной поддержки (ст. 5.19 КоАП РФ).

Граждане, должностные, юридические лица также несут административную ответственность:

- за подкуп избирателей (ст. 5.16 КоАП РФ);

- осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах (ст. 5.16 КоАП РФ);

- оказание финансовой (материальной) поддержки избирательной кампании кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока помимо их избирательных фондов, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 5.20 КоАП РФ);

- связанные с проведением выборов бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение юридическими лицами работ, оказание услуг, реализацию товаров, если эти

действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 5.20 КоАП РФ);

– внесение пожертвований в избирательный фонд через подставных лиц, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 5.20 КоАП РФ).

Главный редактор, редакция средства массовой информации, организация, осуществляющая теле- и(или) радиовещание, либо иная организация, осуществляющая выпуск или распространение средства массовой информации, несут административную ответственность также за нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, а равно нарушение в период избирательной кампании порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая сеть Интернет (ст. 5.5 КоАП РФ).

Материалы о таких административных правонарушениях, как подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах (ст. 5.16 КоАП РФ), незаконное использование денежных средств кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком (ст. 5.18 КоАП РФ), финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки (ст. 5.20 КоАП РФ), могут быть возбуждены, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Поскольку избирательные комиссии не обладают полномочиями на разрешение вопросов о наличии либо отсутствии признаков преступления и поскольку уголовно наказуемые деяния, предусмотренные ст. 141¹ УК РФ, отнесены в соответствии со ст. 151 УПК РФ к подсудности органов прокуратуры, то, по нашему мнению, административные производства по ст. 5.16 КоАП РФ (в части подкупа избирателей), ст. 5.18 КоАП РФ (в части использования денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда), ст. 5.20 КоАП РФ могут быть возбуждены только при условии вынесения прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. При выявлении фактов привлечения к административной ответственности без разрешения вопроса о наличии в деянии признаков преступления полагаем необходимым проводить проверки по дан-

ным материалам в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ и вносить представления в избирательные комиссии.

Уголовную ответственность несут лица за деяния, содержащие признаки преступления, предусмотренного ст. 141¹ УК РФ “Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума”.

По ч. 1 ст. 141¹ УК РФ:

– за оказание финансовой (материальной) поддержки в *крупных размерах* избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока помимо средств избирательного фонда путем:

а) изготовления и(или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда;

б) или оплаченных по необоснованно заниженным расценкам;

в) оплаты изготовления и(или) распространения таких агитационных материалов,

г) передачи кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку для осуществления ими своей избирательной кампании денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам;

– за внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц.

По ч. 2 ст. 141¹ УК РФ:

– за использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока.

Квалифицирующим признаком, позволяющим разграничить административную и уголовную ответственность, является размер оказанной финансовой (материальной) поддержки, размер средств, использованных помимо избирательного фонда.

Для квалификации по ст. 141¹ УК РФ требуется наличие крупного размера. Крупным размером согласно примечанию к ст. 141¹ УК РФ признаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, установленной законодательством о выборах на момент совершения деяния, предусмотренного настоящей статьей, но при этом составляют не менее 1 млн рублей.

Акты прокурорского реагирования, наиболее часто применяемые на данной стадии избирательного процесса.

Принимая во внимание изложенное, прокурор при выявлении фактов нарушения избирательного законодательства вправе применить следующие акты прокурорского реагирования:

1. Протест на правовой акт о бюджете на соответствующий финансовый год; протест на правовые акты субъекта РФ, органов местного самоуправления, касающиеся финансирования выборов (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Представление (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”):

– в орган, исполняющий бюджет,— о нарушении порядка, срока и объемов финансирования;

– в избирательные комиссии — о неисполнении либо ненадлежащем исполнении требований закона в сфере финансирования выборов;

– в органы контроля — о нарушении сроков представления избирательной комиссии установленных законом сведений, ненадлежащем выполнении контрольной функции.

3. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ).

4. Постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 141¹ УК РФ (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

5. Обращение в суд (ст. 23, п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 45 ГПК РФ).

11. МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ

Избирательная комиссия является основным органом контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации. Даже обеспечивающая (исполнительная) функция комиссии, характерная практически для всех органов контроля, осуществляется ею в целях контроля.

Проверки законности деятельности избирательных комиссий проводятся до начала избирательной кампании, в процессе избирательной кампании, по ее окончании.

При осуществлении надзора за деятельностью избирательных комиссий необходимо учитывать следующее.

1. Правовая основа деятельности (компетенция, полномочия и порядок деятельности) избирательных комиссий определяется правовыми актами, соответствующими уровню выборов.

Так, согласно п. 7 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ компетенция, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, иными федеральными законами. Компетенция, полномочия и порядок деятельности иных комиссий при подготовке и проведении выборов в федеральные органы государственной власти устанавливаются настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (п. 8 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. При проведении выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой определяется в зависимости от уровня и вида выборов.

3. Законодатель допускает возможность совмещения избирательными комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов как одного и того же уровня, так и различных уровней, однако в пределах одной территории (п. 9 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Например, полномочия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ могут возлагаться на избирательную комиссию субъекта РФ (п. 4 ст. 20 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ” от 20.12.2002 г.).

Поднадзорные органы:

– избирательная комиссия, организующая подготовку и проведение выборов (ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– Центральная избирательная комиссия РФ;

– избирательная комиссия субъекта РФ (ст. 23 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– избирательная комиссия муниципального образования (ст. 24 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– окружные избирательные комиссии (ст. 25 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– территориальные избирательные комиссии (ст. 26 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– участковые избирательные комиссии (ст. 27 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах избирательными комиссиями осуществляется в форме:

а) текущей надзорной деятельности:

– оценка законности правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, правовых актов и решений избирательных комиссий по вопросам формирования и деятельности комиссий;

– анализ деятельности избирательных комиссий (по документам текущего информационного обеспечения в период избирательной кампании);

б) проверки деятельности комиссий:

- по поступившим в период избирательной кампании обращениям — в рамках текущей надзорной деятельности;
- по окончании избирательной кампании — в рамках плановой надзорной деятельности.

Информационное обеспечение прокурорского надзора:

1. Сведения об установленных законом сроках формирования избирательных комиссий (п. 8 ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

2. Решения о формировании избирательных комиссий (с указанием фамилий членов комиссии, занимаемой должности, инициатора выдвижения).

3. Информация о полномочиях избирательных комиссий.

4. Информация о структурных подразделениях избирательных комиссий.

5. Информация, получаемая от избирательных комиссий, правовые акты, решения избирательных комиссий:

- о ходе подготовки и проведения выборов;
- о сроках и порядке совершения избирательных действий;
- о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках.

6. Информация о судебных спорах, связанных с обжалованием решений избирательных комиссий.

7. Информация о рассмотрении судами материалов избирательных комиссий о привлечении лиц к административной ответственности.

8. Акты прокурорского реагирования, внесенные в ходе избирательной кампании.

При проведении проверки прокуроры исследуют избирательную документацию.

Следует иметь в виду, что в соответствии с п. 13 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц и избирателей. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению.

1 - й блок. *Соблюдение требований законодательства о выборах при формировании избирательных комиссий.*

Обращает на себя внимание, что согласно п. 3 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ одним из оснований для отмены решения соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте РФ, в Российской Федерации в целом) является нарушение порядка формирования избирательных комиссий.

Правовая основа формирования избирательных комиссий:

– федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ;

– правовые акты Центральной избирательной комиссии РФ:

а) Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий (утверждены Постановлением ЦИК РФ от 12.07.2002 г. № 156/1373-3);

б) Разъяснения порядка применения отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, регулирующих вопросы формирования избирательных комиссий субъектов РФ (утверждены Постановлением ЦИК РФ от 21.06.2003 г. № 13/110-4).

Обстоятельства, подлежащие установлению:

1) надлежащим ли субъектом принято решение о формировании избирательных комиссий;

2) своевременно ли принято решение о формировании избирательных комиссий;

3) соблюдены ли требования законодательства о выборах при назначении (избрании) председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии;

4) соблюдены ли требования законодательства о выборах при включении членов избирательной комиссии с правом решающего голоса (ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

5) соблюдены ли требования законодательства о выборах при включении членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса (п. 20 ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

б) правомочна ли избирательная комиссия осуществлять деятельность в соответствии с пп. 2, 9 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. 67-ФЗ.

Законность формирования избирательных комиссий оценивается в рамках текущей надзорной деятельности.

2 - й блок. *Законность правовых актов, решений, принимаемых избирательной комиссией.*

Объект исследования: протоколы, решения избирательной комиссии.

Фактически прокурором устанавливается:

1) законность правовых актов, решений: отнесен ли вопрос к предмету ведения данной избирательной комиссии;

2) обоснованность принятия правовых актов, решений: имелись ли основания для принятия избирательной комиссией решения;

3) своевременность принятия правовых актов, решений: соблюдены ли установленные законом сроки их принятия;

4) относится ли данный правовой акт (решение) к принимаемым коллегиально;

5) имелось ли достаточное число голосов для его принятия.

Согласно п. 11 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ заседание комиссии, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ, является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

В основном решения комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса (п. 14 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ). Однако в силу п. 13 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ следующие решения принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса:

– о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации;

– об итогах голосования или о результатах выборов;

– о признании выборов несостоявшимися или недействительными;

– о проведении повторного голосования или повторных выборов;

– об отмене решения комиссии в порядке, предусмотренном п. 11 ст. 20 и пп. 6, 7 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;

– о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов;

– об избрании, о назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности.

Решения комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса (п. 14 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

3-й блок. Надлежащее исполнение избирательной комиссией функций организации и обеспечения подготовки и проведения выборов.

Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации (п. 3 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Установлению подлежит полнота, законность, обоснованность и своевременность осуществления обеспечительных функций избирательных комиссий:

– по назначению выборов (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по формированию избирательных комиссий (пп. 5, 9 ст. 23, п. 7 ст. 24, п. 7 ст. 25, п. 6 ст. 26, п. 4 ст. 27, пп. 4, 5, 7 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по созданию избирательных комиссий в случаях, предусмотренных п. 5 ст. 10, п. 7 ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ;

– по составлению списков избирателей (п. 1 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по определению избирательных округов (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), избирательных участков (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по регистрации кандидатов (п. 1 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кан-

дидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации (подп. “г” п. 10 ст. 23, подп. “в” п. 10 ст. 24, ст. 51 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по обеспечению равных условий пользования помещением, находящимися в государственной (муниципальной) собственности (п. 3 ст. 53 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по открытию избирательного счета, формированию избирательного фонда (ст. 58 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по обеспечению прав граждан на голосование (п. 6 ст. 27, п. 1 ст. 61, п. 2 ст. 63, ст.ст. 64—74 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Оценка прокурором деятельности избирательной комиссии основывается на информации, поступающей в прокуратуру в режиме информационного обеспечения прокурорского надзора, т. е. им используются методы накопления, анализа и сопоставления.

4-й блок. *Надлежащее исполнение избирательной комиссией функции контроля за соблюдением законодательства о выборах.*

Избирательные комиссии осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации (подп. “а” п. 9 ст. 21, подп. “а” п. 10 ст. 23, подп. “а” п. 10 ст. 24, подп. “а” п. 8 ст. 25, подп. “а” п. 9 ст. 26, подп. “д” п. 6 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Установлению подлежит полнота, законность, обоснованность и своевременность осуществления избирательными комиссиями контрольных функций:

– по оценке законности правовых актов субъектов РФ (п. 12 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по отмене решений избирательных комиссий (п. 11 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по уточнению и проверке списков избирателей (пп. 14, 16 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по определению избирательных округов (п. 3 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по контролю за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации (п. 3 ст. 54, п. 7 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

- по контролю за расходованием средств избирательного фонда (ст. 60 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- по аннулированию регистрации кандидата, обращению в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата (ст. 76 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- по рассмотрению жалоб, заявлений граждан о нарушениях законодательства о выборах (п. 4 ст. 20, ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);
- по возбуждению производства об административных правонарушениях (подп. “л” п. 6 ст. 27 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.3—5.6, 5.8—5.12, 5.15—5.20, 5.22, 5.46, 5.47, 5.50, 5.51 КоАП РФ, вправе составлять члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями¹²¹.

Установлению подлежит полнота мер, принимаемых избирательной комиссией по проверке достоверности информации, представляемой в избирательную комиссию в силу требований закона.

5-й блок. Соблюдение избирательной комиссией требований законодательства о выборах при рассмотрении обращений, жалоб граждан, кандидатов, общественных, политических организаций.

Фактически прокурор проводит проверку исполнения требований п. 4 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ и соответствующей правовой нормы применительно к проверяемой избирательной комиссией. В соответствии с п. 4 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, ре-

¹²¹ См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 07.04.2004 г. № 53-Г04-17; от 24.03.2004 г. № 43-Г04-4; Решение Верховного суда РФ от 20.10.2003 г. № 84-Г03-8.

шения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Если обращение указывает на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, эти кандидат, избирательное объединение, избирательный блок или их уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

Обстоятельства, подлежащие установлению:

1) оповещались ли кандидат, избирательное объединение, избирательный блок о поступившем сообщении, указывающем на допущенное ими нарушение закона, и разъяснено ли им право дачи объяснений по существу обращения (в соответствии с п. 4 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ оповещение должно быть незамедлительным);

2) своевременно ли избирательной комиссией рассмотрены поступившие обращения (п. 4 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции:

– рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона;

– проводить проверки по этим обращениям;

3) своевременно ли приняты решения избирательной комиссией;

4) обоснованны ли принятые избирательной комиссией решения;

5) соблюден ли принцип гласности в деятельности избирательной комиссии;

6) не допускалось ли избирательной комиссией необоснованное направление обращений в правоохранительные органы, органы исполнительной власти в нарушение п. 4 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, предусматривающего обязанность избирательной комиссии рассматривать поступившие обращения по вопросам, не выходящим за пределы ее компетенции;

7) своевременно ли правоохранительные органы, органы исполнительной власти рассматривали представления избирательной комиссии в связи с обращениями о нарушениях закона, устранение которых выходит за пределы компетенции избирательной комиссии (п. 5 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002

г. № 67-ФЗ), и принимали меры по пресечению данных нарушений.

В пункте 5 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ установлены следующие сроки рассмотрения представлений избирательной комиссии:

– 5 дней (общий срок) и 10 дней (если требуется дополнительная проверка);

– не позднее дня, предшествующего дню голосования, если представление получено за 5 и менее дней до дня голосования;

– немедленно, если представление получено в день голосования или в день, следующий за днем голосования, должны быть приняты меры по устранению нарушений закона;

8) своевременно ли представлялась по требованию избирательной комиссии необходимая информация (п. 19 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ):

– в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования;

– немедленно — в день голосования.

6-й блок. Законность и обоснованность расходования избирательной комиссией денежных средств на свое содержание.

7-й блок. Соблюдение избирательной комиссией действующего законодательства при осуществлении взаимодействия с иными органами¹²².

8-й блок. Надлежащее осуществление внутриведомственного контроля со стороны вышестоящей избирательной комиссии.

9-й блок. Устранение избирательной комиссией нарушений, выявленных в ходе предыдущих прокурорских проверок.

Основные нарушения:

– принятие незаконных, необоснованных правовых актов, решений;

¹²² См.: О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 13.01.2000 г. № 32 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 280; 2005. № 1 (Ч. II). Ст. 119; О содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в организации проведения выборов: Постановление ЦИК РФ от 30.11.2001 г. № 144/1320-3.

– нарушение сроков формирования избирательных комиссий (ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– нелегитимность состава избирательных комиссий (п. 5 ст. 22, п. 4 ст. 23 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– несоблюдение принципа гласности (ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

За нарушение законодательства о выборах в сфере деятельности избирательных комиссий членами избирательной комиссии, председателем избирательной комиссии предусмотрены как общие, так и специальные виды ответственности.

Нарушение законодательства о выборах в зависимости от характера и степени общественной опасности влечет:

– отмену решения об итогах голосования, результатах выборов (п. 3 ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте РФ, в Российской Федерации в целом, в частности за нарушение порядка формирования избирательных комиссий, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

– расформирование избирательной комиссии (ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) в случаях:

а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, принятых в соответствии с п. 7 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

Виновные лица несут гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность.

В частности, председатели комиссий, которые распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и про-

ведение выборов, несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом (п. 6 ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ), а также за правильность передачи бюллетеней (п. 13 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Ответственность за сохранность избирательной документации возлагается на председателя (заместителя председателя) и секретаря соответствующей комиссии до передачи документации в вышестоящую комиссию либо в архив (п. 10 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Председатель, члены избирательной комиссии несут *административную ответственность* за совершение следующих правонарушений:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей (ст. 5.1 КоАП РФ);

- нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях либо представление недостоверных сведений об избирателях соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность (ст. 5.4 КоАП РФ);

- нарушение установленного законодательством о выборах права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков на пользование на равных условиях помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями (ст. 5.15 КоАП РФ);

- непредоставление, не предусмотренное законом неполное предоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (ч. 2 ст. 5.17 КоАП РФ);

– выдачу членом избирательной комиссии гражданину избирательного бюллетеня в целях предоставления возможности гражданину проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненного избирательного бюллетеня (ст. 5.22 КоАП РФ);

– сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней (ст.ст. 5.22, 5.23 КоАП РФ);

– нарушение председателем или членом избирательной комиссии установленного законом порядка подсчета голосов (ст. 5.24 КоАП РФ);

– непредставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25 КоАП РФ);

– участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, а равно сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат (ст. 5.47 КоАП РФ);

– нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при выделении площадей для размещения агитационных материалов (ст. 5.48 КоАП РФ);

– невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (ст. 5.52 КоАП РФ).

Уголовная ответственность установлена:

– за отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140 УК РФ);

– воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, нарушение тайны голосования (ст. 141 УК РФ);

– нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (ст. 141¹ УК РФ);

– фальсификацию избирательных документов (ч. 1 ст. 142 УК РФ);

– фальсификацию итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ):

а) включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании;

б) представление заведомо неверных сведений об избирателях;

в) заведомо неправильное составление списков избирателей, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц;

г) фальсификацию подписей избирателей в списках избирателей;

д) замену действительных бюллетеней с отметками избирателей;

е) порчу бюллетеней, приводящую к невозможности определить волеизъявление избирателей;

ж) незаконное уничтожение бюллетеней;

з) заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования;

и) заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения;

к) заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов;.

Члены избирательной комиссии (в том числе председатель) являются субъектами и иных специальных видов и форм ответственности.

При выборе адресата акта прокурорского реагирования необходимо учитывать следующее.

Решение избирательной комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение ко-

торой отменено (п. 11 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Вышестоящей избирательной комиссией является:

– по выборам в федеральные органы власти — Центральная избирательная комиссия РФ (ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по региональным выборам — избирательная комиссия субъекта РФ (ст. 23 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ);

– по муниципальным выборам — избирательная комиссия муниципального образования, избирательная комиссия субъекта РФ (п. 11 ст. 23, ст. 24 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

По отношению к избирательной комиссии муниципального образования вышестоящей является избирательная комиссия субъекта РФ (ст. 20, п. 11 ст. 23 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

По отношению к избирательной комиссии субъекта РФ — Центральная избирательная комиссия РФ (ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Расформирование избирательной комиссии относится к компетенции суда (ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Наиболее часто применяемые акты прокурорского реагирования. Прокурор при выявлении фактов нарушения избирательного законодательства вправе применить следующие **акты прокурорского реагирования**:

1. Протест на незаконный правовой акт органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, в том числе на незаконный правовой акт при формировании избирательной комиссии; правовой акт избирательной комиссии (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении закона в избирательную комиссию, соответствующую уровню выборов, — при нарушении избирательного законодательства членами избирательной комиссии, кандидатами; в вышестоящую избирательную комиссию — о недопущении впредь нарушений избирательного законодательства, принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению

правонарушений (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

3. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 28.4 КоАП РФ).

4. Постановление о возбуждении уголовного дела (ст.ст. 25, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 37 УПК РФ).

5. Обращение в суд с заявлением о расформировании избирательной комиссии при наличии оснований, предусмотренных ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ст. 23, п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, гл. 26 ГПК РФ).

СОДЕРЖАНИЕ

1. Понятие, задачи, предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах	3
2. Организация прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах.....	14
3. Прокурорский надзор за законностью правовых актов о выборах	22
4. Прокурорский надзор за исполнением законов о выборах	31
5. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах при назначении выборов.....	41
.....	
6. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и избирательных участков	53
.....	
7. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах при выдвижении и регистрации кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления	67
.....	
8. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах при осуществлении предвыборной агитации	77
.....	
9. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах при проведении голосования, установлении результатов выборов, их опубликовании	98
.....	
10. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства при финансировании выборов	119
.....	
11. Методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах избирательными комиссиями	138

СКАЧКОВА Анна Евгеньевна,
*канд. юрид. наук, доцент,
советник юстиции*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ**

Учебное пособие

Редактор *Н. Я. Ёлкина*
Компьютерная правка и верстка
Т. И. Павловой, Ю. С. Егоровой

Подписано к печати 01.06.2005 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. л. 9,75.
Уч.-изд. л. 9,75. Тираж 500 экз. (1-й завод 1—100). Заказ 1748.
Свободная цена.

Редакционно-издательский отдел
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44
Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ