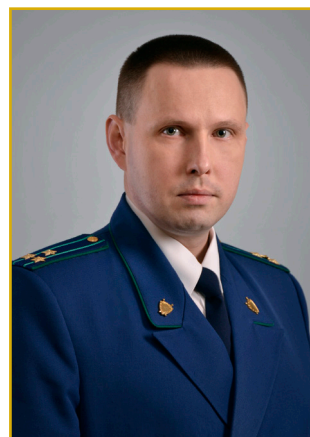


Защита избирательных прав граждан органами прокуратуры

Основополагающее значение в системе законодательства о выборах занимает Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту Закон об основных гарантиях избирательных прав), согласно которому организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов органами являются избирательные комиссии. К таковым относятся Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии, участковые комиссии.

Избирательные комиссии в зависимости от своего уровня являются государственными или муниципальными органами, однако не входят в структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, в пределах своей компетенции от них независимы (п. 7 ст. 3, п. 12 ст. 20, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 23, п. 2 ст. 24 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

В силу п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту Закон о прокуратуре) прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соот-



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

ветствием законам издаваемых ими правовых актов.

Таким образом, законодательством непосредственно избирательные комиссии не указаны в перечне объектов прокурорского надзора, что породило в научных публикациях и практической деятельности дискуссию относительно возможности осуществления прокурорского надзора за исполнением законов избирательными комиссиями.

Согласно одной точки зрения у органов прокуратуры отсутствует возможность осуществлять прямой надзор за деятельностью избирательных комиссий, что значительно снижает действенность прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах и конституционных прав граждан избирать и быть избранным, затрудняет работу органов прокуратуры по выявлению нарушений закона, установления обстоятельств, способствующих нарушениям, и привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности. Прокурор лишается установленного ст. 22 Закона о прокуратуре права требовать от избирательных комиссий статистических и иных сведений, без которых сложно вести информационно-аналитическую работу, не может требовать проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, ревизий нижестоящих комиссий, применять к избирательным комиссиям такие меры прокурорского реагирования, как протест, представление и предостережение¹.

В соответствии с другой точкой зрения избирательные комиссии поднадзорны прокуратуре. В качестве обоснования такого мнения приводятся, например, положения о том, что в основе их деятельности лежит контрольная функция (избирательные комиссии наделены правом проверять, принимать решения, а также правом возбуждать производства по делам об административных правонарушениях), поэтому деятельность избирательных комиссий как органов контроля в силу требований Закона о прокуратуре составляет предмет прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах².

Тем не менее многие авторы, придерживаясь точки зрения о поднадзорности избирательных комиссий прокуратуре, к сожалению, практически не аргументируют такую позицию, что, несомненно, обусловлено несовершенством действующего законодательства.

В связи с этим, на наш взгляд, в целях обеспечения законности и защиты прав граждан, а также недопущения спорных вопросов по поводу компетенции прокуратуры целесообразно внести соответствующие изменения в Закон о прокуратуре, прямо

предусмотрев избирательные комиссии в качестве объектов прокурорского надзора.

Органы прокуратуры, разумеется, своими действиями не должны дестабилизировать нормальное функционирование избирательных комиссий или каким-либо образом вмешиваться в ход избирательной кампании. В то же время работники органов прокуратуры в рамках рассмотрения конкретного заявления либо жалобы вправе проводить проверки и требовать от избирательных комиссий предоставления необходимых документов³.

Кроме того, как отмечается в Указании Генерального прокурора РФ от 6 сентября 2010 г. N 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах» (далее по тексту Указание Генпрокурора по выборам), установленные законом гарантии независимости деятельности избирательных комиссий не исключают их обязанности рассматривать по существу акты прокурорского реагирования по фактам допущенных нарушений законодательства.

Практика идет именно по такому пути, тем более что в этом заинтересовано и руководство Центральной избирательной комиссии РФ, призванное обеспечивать честные и прозрачные выборы без каких-либо фальсификаций и иных нарушений.

К примеру, в единый день голосования, 18 сентября 2016 г., комиссия Генеральной прокуратуры РФ по обращению Председателя Центральной избирательной комиссии РФ провела выездную проверку соблюдения избирательного законодательства при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва в г. Санкт-Петербурге. Выявлены отдельные процедурные нарушения, допущенные территориальной избирательной комиссией N 23, выполнявшей функции окружной, и находящимися на территории одномандатного избирательного округа N 217 участковыми избирательными комиссиями: не соблюдался порядок подсчета бюллетеней избирателей, оформления протокола об итогах голосования и его увеличенной формы, не в полной мере было обеспечено право участников избирательного процесса на незамедлительное получение копий протоколов об итогах голосования, допускались нарушения при ведении реестров выдачи копий протоколов.

Указанные нарушения законов на волеизъявление граждан и установление результатов выборов по одномандатному избирательному округу N 217

не повлияли, однако по результатам проверки в октябре 2016 года по инициативе Генеральной прокуратуры РФ прокуратура г. Санкт-Петербурга внесла председателю Санкт-Петербургской избирательной комиссии представление об устранении выявленных нарушений закона⁴.

О том, что без прокурорского воздействия зачастую обойтись не получается, свидетельствуют и высказывания председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Так, председатель избирательной комиссии Ставропольского края отметил, что возникают ситуации, когда избирательная комиссия муниципального образования нарушает сроки ввода информации в Государственную автоматизированную систему (ГАС) «Выборы», определенные регламентными документами. Какие-либо рычаги воздействия со стороны избирательной комиссии субъекта Российской Федерации либо территориальной избирательной комиссии (на территории которой расположена избирательная комиссия муниципального образования) в законодательстве отсутствуют. В результате единственным выходом в данной ситуации является обращение в органы прокуратуры о том, чтобы понудить избирательную комиссию муниципального образования выполнить определенные действия⁵.

Прокуратура играет значительную роль в обеспечении защиты избирательных прав граждан, что обусловлено ее правозащитной сущностью и возложенными на нее функциями по осуществлению прокурорского надзора, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, уголовному и административному преследованию, участию прокурора в гражданском и административном судопроизводстве.

Опыт работы прокуратуры показывает, что нарушения законодательства о выборах допускаются всеми участниками избирательного процесса на всех его стадиях и связаны с формированием списков избирателей, избирательных участков и комиссий, с выдвижением и регистрацией кандидатов на выборные должности, с финансированием расходов на подготовку и проведение выборов, с оснащением необходимым оборудованием и охраной помещений избирательных комиссий, с предвыборной агитацией. Непосредственно в день выборов наиболее распространены нарушения, связанные с невключением граждан в списки голосования, с процедурой голосования, фальсификацией избирательных бюллетеней, несоблюдением прав наблюдателей.

Требования к организации прокурорской деятельности по защите избирательных прав граждан изложены в вышеприведенном Указании Генпрокурора по выборам, а также приказах Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 29 августа 2014 г. N 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Кроме того, в Генеральной прокуратуре РФ, прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах накануне очередных выборов проводятся совещания и издаются организационно-распорядительные документы применительно к организации деятельности органов прокуратуры в период данной избирательной кампании.

В органах прокуратуры создаются рабочие группы для сбора и анализа поступающей информации о состоянии законности, взаимодействия с избирательными комиссиями и правоохранительными органами, оперативного рассмотрения заявлений и сообщений, а также иных сигналов о нарушениях избирательного законодательства. При этом представители Генеральной прокуратуры РФ участвуют и в деятельности межведомственной рабочей группы, создаваемой Центральной избирательной комиссией РФ. Прокурорские работники также принимают участие в проводимых избирательными комиссиями различных уровней совещаниях, семинарах и учебах.

Важной задачей прокуроров является обеспечить законность региональных и муниципальных правовых актов, касающихся подготовки, организации и проведения выборов, соблюдение порядка их опубликования, и в случае несоответствия правовых актов требованиям законодательства добиваться их безусловной отмены, в том числе и в судебном порядке.

Повсеместно в прокуратурах организовывается дежурство прокурорских работников, в том числе в выходные и праздничные дни, работают телефоны «горячей линии», проводится прием граждан, рассматриваются обращения граждан, а также публикации в средствах массовой информации о нарушениях избирательного законодательства.

Прокуроры всех уровней координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, обеспечению общественного порядка и недопущению любых действий, дестабилизирующих социальную и общественно-политическую обстановку.

ку, пресечению экстремистских проявлений, в том числе в сети «Интернет», попыток незаконной агитации и несанкционированных публичных мероприятий, фальсификации избирательных документов.

Уделяется пристальное внимание и вопросам противопожарной и антитеррористической защищенности помещений избирательных комиссий, в том числе мест голосования и мест размещения комплексов ГАС «Выборы».

В соответствии с гл. 24 Кодекса административного судопроизводства РФ прокуроры принимают обязательное участие в рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

Осуществляя прокурорский надзор, прокурорам предписано обращать особое внимание на соблюдение законодательства при формировании избирательных комиссий, сборе подписей избирателей, составлении списков избирателей, выдвижении кандидатов, проведении предвыборной агитации, финансировании выборов. Необходимо принимать меры к выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными полномочиями, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний; незаконного использования государственного имущества и других ресурсов кандидатами, участвующих в выборах; нарушений ограничений, связанных с должностным и служебным положением, установленных Законом об основных гарантиях избирательных прав.

Следует обеспечивать прокурорский надзор за своевременностью и законностью принятия органами внутренних дел, избирательными комиссиями соответствующих уровней решений о возбуждении (отказе в возбуждении) дел об административных правонарушениях по фактам незаконной предвыборной агитации, распространения подложных агитационных материалов, подкупа и другим фактам нарушения избирательного законодательства по поступившим сигналам и обращениям граждан.

При осуществлении прокурорского надзора в сфере уголовно-процессуальной деятельности требуется обеспечивать исполнение правоохранительными органами требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, принятие законных и обоснованных решений по материалам проверок, осуществлять контроль за законностью принятых органами дознания и следствия процессуальных решений по фактам нарушений законодательства о выборах.

Приоритетом в деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере является предупреждение нарушений закона. Вместе с тем при выявлении допустимых или допущенных нарушений прокуроры обязаны применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, добиваясь пресечения и устранения нарушений, восстановлении нарушенных прав граждан, а также привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности.

Так, в 2015 году в Российской Федерации в ходе различных выборов прокурорами выявлено около 6 тыс. нарушений законодательства об избирательных правах, для устранения которых принесено около 1 тыс. протестов, направлено в суды более 150 исков, внесено около 1,8 тыс. представлений, объявлено около 500 предостережений. По требованиям прокуроров 920 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 250 – к административной ответственности. Получаемый опыт работы максимально используется при надзорном сопровождении последующих избирательных кампаний⁶.

Не менее эффективно прокуратура действовала и в период выборов 2016 года.

Усилия прокуроров были нацелены на то, чтобы избирательная кампания прошла в строгом соответствии с законом. Средствами надзора пресекались нарушения порядка формирования списков избирателей, предвыборной агитации, финансирования кампании⁷.

Например, были объявлены предостережения главам 9 муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике, при подготовке избирательных участков к проведению выборов не обеспечивавших на них пожарную безопасность. Прокурором района в Новосибирской области на постановления глав трех сельсоветов принесены протесты в связи с указанием в них недостоверных сведений о местах нахождения избирательных участков. Прокурором района в Чеченской Республике внесены представления главам 7 местных администраций, не обеспечивших размещение в средствах массовой информации списков избирательных участков. В Краснодарском крае, Архангельской области выявлены нарушения при определении помещений и зданий для проведения агитационных мероприятий и мест для размещения печатных агитационных материалов без согласия их собственников. Прокурорами в Ленинградской области принесены протесты на постановления органов местного самоуправления об определении помещений для проведения публичных мероприятий, кото-

рыми предусматривалось размещение информации о зарегистрированных кандидатах в труднодоступных для избирателей местах. Прокурором района в Республике Северная Осетия–Алания возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.21 КоАП РФ в отношении начальника финансового управления администрации города, не обеспечившего своевременное перечисление в органы местного самоуправления бюджетных средств на подготовку и проведение выборов. В связи с нарушением порядка финансирования избирательной кампании органами прокуратуры Карачаево–Черкесской Республики 7 главам местного самоуправления внесены представления, во исполнение которых произведено перечисление денежных средств. По аналогичным фактам прокурорами в Костромской области внесено 13 представлений. Генеральной прокуратурой РФ и прокуратурой Волгоградской области в ходе мониторинга сети «Интернет» выявлены ресурсы, содержащие призывы к участию в акциях массового неповиновения, в том числе к активному бойкоту выборов в Государственную Думу седьмого созыва. В связи с этим заместителями Генерального прокурора РФ в Роскомнадзор направлены требования о принятии мер к ограничению доступа к указанным интернет–

ресурсам в порядке ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 N 149–ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», доступ к ним заблокирован⁸.

Генеральной прокуратурой РФ установлен строгий контроль за работой прокуроров в период избирательных кампаний. В результате сложилась система согласованных действий прокуратуры, избирательных комиссий и правоохранительных органов, что позволяет избежать дестабилизации избирательного процесса.

Таким образом при проведении избирательных кампаний в поле зрения прокуроров находится широкий спектр вопросов, обусловленных необходимостью обеспечения принципа свободного и добровольного участия граждан в выборах, не допуская при этом подмены прокуратурой обязанностей избирательных комиссий, иных государственных органов и должностных лиц, вмешательства в избирательный процесс, а также использования органов прокуратуры в политической борьбе.

В конце 2017 года начнется избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации, в связи с чем прокурорам необходимо использовать весь имеющийся опыт для ее надзорного сопровождения. ■

1. См.: Степанов И.Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007. N 16. С. 36–37; Степанов И.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: Автореферат дисс` канд. юрид.наук. М., 2008. С. 16; Байдина О.Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. N 2. С. 17.

2. См., напр.: Скачкова А.Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учебное пособие. СПб., 2005. С. 7–9.

3. См.: Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М., 2016. С. 318.

4. См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации проверила соблюдение избирательного законодательства при проведении в Санкт–Петербурге выборов в единый день голосования: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2003–2017. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1126300/>.

5. См.: Демьянов Е.В., Мухачев И.В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. N 11. С. 40–47.

6. См.: Тезисы выступления Паламарчука А.В. на Втором Открытом Форуме Генеральной прокуратуры РФ «Выборы 2016»: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2003–2017. URL: http://genproc.gov.ru/upload/240816_1.doc.

7. См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2003–2017. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/>.

8. См.: Тезисы выступления Коптевой Л.И. на Втором Открытом Форуме Генеральной прокуратуры РФ «Выборы 2016»: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2003–2017. URL: http://genproc.gov.ru/upload/240816_2.doc.