В помощь прокурору и следователю

НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прокурорский надзор, квалификация, расследование

Санкт-Петербург
2005

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прокурорский надзор, квалификация, расследование

Санкт-Петербург
2005

УДК 34
ББК 67.72+67.52+67.408

Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / С. Л. Басов, К. А. Корсаков, А. А. Новиков, А. А. Сапожков, А. Е. Скачкова; под общ. ред. А. М. Бородина, А. А. Новикова. СПб., 2005. 108 с.

А в т о р ы

С. Л. БАСОВ — канд. юрид. наук — раздел 2;
К. А. КОРСАКОВ — канд. юрид. наук, доцент — раздел 5;
А. А. НОВИКОВ — канд. юрид. наук, доцент — раздел 3;
А. А. САПОЖКОВ — канд. юрид. наук, доцент — раздел 4;
А. Е. СКАЧКОВА — канд. юрид. наук, доцент — раздел 1.

Под общей редакцией
А. М. БОРОДИНА, А. А. НОВИКОВА

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

Раздел 1

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Задачи, предмет прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в избирательной сфере. Полномочия прокурора, осуществляющего надзор

Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления является одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

Основываясь на задачах, стоящих перед прокурорским надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, 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 мая 1996 г. № 30, положения законодательства о выборах, можно сформулировать ***задачи надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления***:

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

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

обеспечение законности правовых актов, издаваемых поднадзорными 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 конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления определяется на основе положений ст.ст. 21, 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”.

Исходя из предмета надзора и норм законодательства о выборах, к ***деятельности, подпадающей под прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления,*** следует отнести деятельность, связанную с:

принятием (изданием) правовых актов, регулирующих правоотношения в избирательной сфере;

регистрацией (учетом) избирателей, составлением списков избирателей;

образованием избирательных округов и избирательных участков;

выдвижением и регистрацией кандидатов в депутаты;

предвыборной агитацией;

проведением голосования;

установлением результатов выборов и их опубликованием;

финансированием избирательного процесса.

Основными субъектами прокурорско-надзорных отношений в данной сфере являются:

участники избирательного процесса;

органы, осуществляющие контрольные функции;

иные органы и должностные лица, указанные в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”.

Основными поднадзорными органами выступают:

избирательные комиссии;

средства массовой информации[1];

органы внутренних дел[2];

Центральный банк Российской Федерации, Главное управление Центрального банка РФ по субъектам РФ[3], Сбербанк России, его филиалы[4], иные банки и кредитные организации[5];

Министерство юстиции РФ[6] и его территориальные органы;

Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ[7] и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору за со-

---

[1] О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 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; 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3104.

[2] Вопросы Министерства внутренних дел РФ: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 30. Ст. 3149, № 45. Ст. 4416.

[3] По обслуживанию счетов бюджетов (ст. 155 Бюджетного кодекса РФ).

О Центральном банке РФ (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 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; 2005. № 25. Ст. 2426, № 30 (Ч. I). Ст. 3101.

[4] По обслуживанию специального избирательного счета (п. 11 ст. 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253, № 39. Ст. 3642, № 52 (Ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 24. Ст. 2335, № 27. Ст. 2711, № 33. Ст. 3368; 2004. № 35. Ст. 3607, № 50. Ст. 4950; 2005. № 27. Ст. 2708, № 30 (Ч. I). Ст. 3104. Далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

[5] О банках и банковской деятельности: Федеральный закон в ред. от 3 февраля 1996 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, № 30 (Ч. I). Ст. 3117.

[6] Вопросы Министерства юстиции РФ: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

[7] Вопросы Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ: Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 157 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1449, № 25. Ст. 2571; 2005. № 5. Ст. 390, № 34. Ст. 3506; Положение о Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 2004 г. № 289 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2571; 2005. № 5. Ст. 390, № 12. Ст. 1042.

блюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия[1], Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям[2] и их территориальные органы;

органы государственной власти субъектов РФ;

органы местного самоуправления;

полиграфические организации.

Среди поднадзорных органов, выполняющих контрольные функции, важное место отводится избирательным комиссиям. Избирательные комиссии (п. 1 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) не являются, согласно порядку их формирования, ни законодательным (представительным) ни исполнительным органом государственной власти, муниципальной власти. Однако в основе деятельности избирательных комиссий лежит контрольная функция (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, п. 8 ст. 10, ст. 38, п. 7 ст. 56, п. 13 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ и др.), что позволяет отнести их к органам контроля.

Прокурор, надзирающий за соблюдением прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделен ***общими полномочиями***, установленными ст.ст. 7, 9, 10, 22, 27 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, и ***специальными***.

Специальные полномочия прокурора:

1. Обращаться в суд с заявлением о назначении выборов (п. 9 ст. 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Так, 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 данной позицией

---

[1] Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 301 с изм. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2671; 2005. № 34. Ст. 3508.

[2] Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2574.

нельзя 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 от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ 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. Включение лиц в список избирателей является обязанностью органов власти, определенным условием реализации избирательного права гражданина Российской Федерации. Таким образом, 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 (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

3. Давать согласие на привлечение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса к уголовной ответственности (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В соответствии с п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 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 (п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

5. Давать согласие на привлечение к уголовной ответственности, арест зарегистрированного кандидата (п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В соответствии с п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 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 производства об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.46, 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 (ч. 1 ст. 28.4 КоАП 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, 141^1, 142, 142^1, 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 (п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

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, следователем при условии последующего получения согласия прокурора субъекта РФ, а также заместителем прокурора или же именно прокурор субъекта РФ своим постановлением возбуждает уголовное дело?

Для 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 УПК РФ, возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее постановление. Согласно п. 12 ч. 1 ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии 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. Следовательно, право на вынесение постановления о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса органу дознания, дознавателю или следователю, равно как и заместителю прокурора, не предоставлено. При этом п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ гласит, 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 силу ч. 2 ст. 7 УПК РФ суд, установив в ходе производства по уголовному делу несоответствие федерального закона или иного нормативного правового акта УПК РФ, принимает решение согласно УПК РФ. Таким образом, постановление о возбуждении уголовного дела в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, за исключением члена Центральной избирательной комиссии РФ, председателя избирательной комиссии субъекта РФ, должно быть вынесено прокурором субъекта РФ.

1.2. Организация прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления

Организация прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан основывается на предметно-зональном принципе реализации деятельности органов прокуратуры.

На стадии подготовки к избирательной кампании (либо в начале избирательной кампании) органы прокуратуры осуществляют следующие *мероприятия*:

1. Проводят коллегии по вопросам о состоянии законности и прокурорском надзоре за соблюдением законодательства о выборах.

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

3. Составляют планы мероприятий по обеспечению проведения выборов.

4. Надзирающие прокуроры принимают участие в работе семинаров, посвященных изучению избирательного законодательства.

5. Надзирающие прокуроры выступают в средствах массовой информации.

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 входить[1]:

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;

прокуроры организационно-контрольного отдела;

прокуроры, осуществляющие надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

Внешние рабочие группы формируются из числа сотрудников органов прокуратуры и сотрудников правоохранительных и контролирующих органов.

В состав группы могут входить:

сотрудники прокуратуры и правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью;

сотрудники прокуратуры и должностные лица органов контроля (избирательных комиссий, территориальных органов Федеральной налоговой службы, ГУ ЦБ РФ по субъекту Федерации, в зависимости от уровня выборов — органов бюджетного контроля);

---

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

сотрудники прокуратуры, сотрудники иных правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, должностные лица органов контроля.

3. Устанавливается дежурство по личному приему граждан в выходные дни на весь период избирательной кампании (п. 11 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ).

4. Анализируется информация о состоянии законности в период избирательной кампании (в сроки, определенные соответствующими приказами руководства, — 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.

В период избирательной кампании сокращаются сроки рассмотрения заявлений и сообщений о нарушениях закона. В соответствии со ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются:

в пятидневный 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 десятидневный срок.

По окончании избирательной кампании проводятся следующие мероприятия:

1. Соответствующие структурные подразделения прокуратуры анализируют состояние законности за 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.

1.3. Методика прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления

Методика надзора заключается в определении прокурором: правовой основы деятельности поднадзорных органов; объектов надзора; органов, выполняющих контрольные функции; информационного обеспечения; оснований для вмешательства прокуратуры; обстоятельств, установление которых позволяет дать правовую оценку поднадзорной деятельности; наиболее эффективных мер прокурорского реагирования.

Методика прокурорского надзора за законностью правовых актов в избирательной сфере

Основными правовыми актами, составляющими *правовую основу* правотворческого процесса в избирательной сфере, являются:

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

2. 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.

3. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с изм. и доп.

4. Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ с изм. и доп.[1].

5. Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ[2].

6. Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ с изм. и доп.[3].

7. Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.[4].

8. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ с изм. доп.[5].

9. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп.[6].

Согласно п. “б” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, от-

---

[1] Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; 2003. № 26. Ст.ст. 2571, 2572, 2573, 2574; 2005. № 21. Ст. 1919 (Далее — Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ).

[2] Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

[3] Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3104. Далее — Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.

[4] 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, № 30 (Ч. I). Ст. 3104.

[5] 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; 2005. № 1. Ст. 12.

[6] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368; 2005. № 1. Ст. 12.

несена 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 от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Федеральные законы, конституции (уставы) и 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 Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, применяются нормы указанного Федерального закона (п. 6 ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 12 июня 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, 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 иерархию правовых актов о выборах, но и их действие во времени. Так, в соответствии с п. 3

ст. 11 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в случае принятия в период избирательной кампании закона или устава муниципального образования, содержащих положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, либо в случае внесения в этот период в закон или в устав муниципального образования 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 изменений и дополнений. К особенностям избирательного законодательства относится наличие в нем правовых актов постоянного и временного характера.

Объектами прокурорского надзора за законностью правовых актов являются правовые акты о выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Органы, осуществляющие контроль за законностью правовых актов. 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Информационное обеспечение прокурорского надзора за законностью правовых актов в избирательной сфере составляют:

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

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

6. Заключения 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. Выписка из Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, ведение которого осуществляется на основании постановления Правительства РФ "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" от 13 августа 1997 г. № 1009 с изм. и доп.[1], п. 14 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313[2].

9. Выписка из 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 ноября 2000 г. № 904[3].

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. Информация 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 надзора за исполне-

---

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

[2] Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

[3] Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

нием 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 самоуправления[1] (определяется на основании ст.ст. 12, 71, 72 Конституции РФ, 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”, “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

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

При оценке правомочия органа или должностного лица на издание правового 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”, чч. 3, 4 ст. 43 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 ноября 2003 г.).

4. Зарегистрирован ли данный нормативный правовой акт в установленном порядке в органах Министерства юстиции РФ[2].

5. Опубликован ли данный правовой акт официально.

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,

---

[1] 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 ноября 2000 г. № 15-П.

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

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 Президиума Верховного суда РФ, согласно которой избрание конкретной формы удостоверения обнародования закона субъекта РФ (путем подписания закона или издания специального акта) является исключительным полномочием субъекта РФ[1].

6. Соблюдены ли сроки введения правового акта в действие (п. 3 ст. 11 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

7. Соответствуют ли правовые нормы исследуемого акта законодательству, имеющему бóльшую юридическую силу[2].

Специальные вопросы

1. Законность определения в исследуемом правовом акте субъектов избирательного процесса, их компетенции и полномочий[3].

2. Соблюдение установленных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ пределов правового регулирования[4].

3. Соблюдение установленных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ сроков совершения действий в избирательном процессе.

4. Обоснованность принятия исследуемого правового акта.

Основные нарушения:

---

[1] См.: Определение Президиума Верховного суда РФ от 28 мая 2003 г. № 38пв-03.

[2] 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 апреля 1998 г. № 12-П.

[3] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П.

[4] 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 апреля 2000 г. № 7-П.

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

нарушение сроков принятия правовых актов.

Наиболее часто применяемые акты прокурорского реагирования:

1. Протест на постановление о привлечении к административной ответственности (ст.ст. 23, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

2. Представление об устранении несоответствий правовых актов субъекта РФ Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ст.ст. 24, 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”).

3. Заявление в суд общей юрисдикции о признании правового акта противоречащим Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ст. 23, п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст. 45, гл. 26 ГПК РФ).

Методика прокурорского надзора за исполнением законодательства об избирательных правах граждан

Правовую основу деятельности поднадзорных органов и их должностных лиц в избирательной сфере составляют как правовые акты, перечисленные при рассмотрении методики прокурорского надзора за законностью правовых актов, так и правовые акты, определяющие компетенцию и полномочия проверяемого органа, его должностных лиц, регламентирующие порядок применения данными органами и лицами мер, направленных на предупреждение и пресечение нарушений законодательства об избирательных правах граждан.

К *поднадзорным прокуратуре органам*, осуществляющим контрольные функции по соблюдению избирательных прав граждан, относятся:

избирательные комиссии;

органы внутренних дел;

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

Центральный банк Российской Федерации, Главное управление Центрального банка РФ по субъектам РФ, Сбербанк России, его филиалы, иные банки и кредитные организации;

иные органы и организации.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о выборах делится на:

систематически получаемую (истребуемую) 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.

Материалы, составляющие информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о выборах, должны 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ, органов внутренних дел и органов контроля за средствами массовой информации, а также от территориальных органов юстиции Российской Федерации.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о выборах составляют[1]:

1. Общая информация о ходе подготовки и проведения выборов — истребуется от избирательных комиссий (п. 3 ст. 45 Федерального закона от 12 июня 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

3. Сведения об истечении сроков полномочий, досрочном прекращении полномочий выборных органов и лиц (ст. 8 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

4. Сведения об органе (органах) или должностном лице (лицах) местного самоуправления, уполномоченном осуществлять

---

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

регистрацию (учет) избирателей, уточнять сведения о избирателях, принимать решение об образовании избирательный участков (ст. 16, п. 6 ст. 17, п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

5. Сведения о кандидатах, уведомивших избирательную комиссию о своем намерении баллотироваться на данных выборах (ст. 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

6. Сведения о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, правомочных принять участие в данных выборах (ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

7. Сведения о зарегистрированных уполномоченных представителях и доверенных лицах кандидатов, а также уполномоченных представителях и доверенных лицах (ст. 43 Федерального закона от 12 июня 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 избирательных комиссий (п. 7 ст. 47 Федерального закона от 12 июня 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 печатную площадь (п. 4 ст. 50 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

10. Решения избирательных комиссий.

11. Список членов избирательной комиссии (фамилия, имя, отчество).

12. Список членов избирательной комиссии с правом решающего голоса с указанием председателя и секретаря избирательной комиссии.

13. Список членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

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

15. Должностные инструкции и иные документы[1], определяющие компетенцию и полномочия конкретных сотрудников.

16. 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

17. 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

18. 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 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

19. Материалы уголовных дел.

20. Материалы гражданских дел (сведения о гражданско-правовых спорах в ходе избирательной кампании).

21. Материалы административных дел.

22. Избирательная документация.

23. Иная информация, справки, документы и их копии.

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 мая 1996 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.

---

[1] Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих. Утв. Постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. № 37 с изм. от 21 января, 4 августа 2000 г., 20 апреля 2001 г., 31 мая, 20 июня 2002 г., 28 июля, 12 ноября 2003 г., 25 июля 2005 г. и др.

Надзор за законностью правовых актов в силу п. 3 Приказа Генерального прокурора РФ “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” относится к текущей надзорной деятельности прокурора, проводится независимо от поступления информации о нарушениях законности, начиная со стадии проекта правового акта.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов важным аспектом методики прокурорского надзора является *определение оснований для вмешательства органов прокуратуры*.

Решая вопрос о достаточности оснований, следует руководствоваться п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, установившего, 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 прокуратуры.

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

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, 141^1, 142, 142^1 УК РФ;

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 деяниях лица признаков уголовно наказуемого деяния при возбуждении производств об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.16, 5.18, 5.20, 5.46 КоАП РФ;

необходимость разрешения вопроса о привлечении к уголовной ответственности, привлечении к административной ответст-

венности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, зарегистрированного кандидата (п. 18 ст. 29, п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

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);

обжалуются действия (бездействие) органа контроля;

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

иные основания.

Основные вопросы, подлежащие исследованию при проверке исполнения законов о выборах:

1. Имело ли место в действительности действие (бездействие) вопреки требованиям закона.

2. Совершены ли установленные законом избирательные действия.

3. Уполномоченным ли лицом совершены установленные законом действия.

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

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

6. Соблюдены ли сроки совершения установленных законом избирательных действий. Своевременность принятия решения является специальным вопросом. По истечении срока совершения какого-либо избирательного действия (принятия решения) участник избирательного процесса лишается права на его совершение, следовательно, данное действие следует оценивать как незаконное. Так, проведение избирательной комиссией после принятия решения о регистрации кандидата проверки подписных листов противоречит закону[1].

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

---

[1] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 8 мая 2003 г. № 22-Г03-2.

8. 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 поднадзорности;

о даче разъяснительного ответа;

об отказе в удовлетворении или об удовлетворении требований заявителя.

При даче разъяснительного ответа о праве на обращение в суд необходимо учитывать, что гражданин вправе обратиться в суд исключительно в случае, если оспариваемое действие (бездействие) непосредственно затрагивает права, свободы и законные интересы заявителя[1].

Действующее законодательство не предоставляет гражданину права обращаться в суд с заявлением в защиту избирательных прав других лиц[2].

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.

В силу п. 5 ст. 76 Федерального закона от 12 июня 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.

---

[1] См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 31 марта 2004 г. № 51-Г04-7; от 7 апреля 2004 г. № 53-Г04-10; от 7 апреля 2004 г. № 53-Г04-16; от 14 апреля 2004 г. № 45-Г04-6.

[2] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 23 октября 2003 г. № 56-Г03-21.

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 июня 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 дела[1].

Удовлетворение требований заявителя связано с *применением актов прокурорского реагирования*. Акты прокурорского реагирования имеют целью своевременное предупреждение и пресечение нарушений законов о выборах, 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, направленных на пресечение и недопущение впредь нарушений законов о выборах;

в отношении лица, совершившего правонарушение;

в отношении органа контроля, ненадлежащим образом осуществляющего возложенные на него функции;

о мерах, направленных на восстановление нарушенного права.

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, при применении актов прокурорского реагирования 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.

---

[1] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 4 марта 2003 г. № 19-Г03-3.

Из анализа надзорной деятельности органов прокуратуры следует, что основные нарушения допускаются на стадии предвыборной агитации, голосования и подведения итогов выборов.

Наиболее часто применяемые 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. 25^1 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. Заявление в суд (п. 4 ст. 27, п. 1 ст. 35 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, ст.ст. 45, 259—261 ГПК РФ).

Раздел 2
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1. Возбуждение административного дела о правонарушении в области избирательного права

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусмотрено 35 составов административных правонарушений в области избирательного права.

Статья 28.4 КоАП РФ — норма специальная, принятая значительно позже ст. 25 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, позволяет прокурору выносить постановление о возбуждении административного дела по любому выявленному в ходе надзорной проверки факту административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ либо законом соответствующего субъекта Федерации.

При этом КоАП РФ не ограничивает прокурора и кругом привлекаемых к ответственности лиц, т. е. процедура административного преследования может быть инициирована прокурором не только в отношении должностных лиц (перечень которых в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ значительно шире, чем в ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”), но и граждан, и юридических лиц.

В соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ ответственность за административное правонарушение наступает с 16 лет. Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ участвовать в предусмотренных законодательством о выборах избирательных действиях вправе граждане Российской Федерации, которым исполнилось либо исполнится на день голосования 18 лет. Эти лица могут быть привлечены к административной ответственности в общем порядке, если не указан специальный субъект. Лица, которым на день голосования не исполнится 18 лет, могут быть привлечены к административ-

ной ответственности с учетом характера правонарушения лишь по некоторым статьям КоАП РФ.

При этом руководители и другие работники организаций, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Понятие юридического лица, а также его признаки, виды, правоспособность определены в ст.ст. 48—51 Гражданского кодекса Российской Федерации.

От имени юридического лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, выступает его законный представитель. В соответствии с ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ законным представителем юридического лица является его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Специальными субъектами административного правонарушения в области избирательных прав являются лица, обладающие определенным статусом, — кандидаты, зарегистрированные кандидаты, уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков (в том числе по финансовым вопросам), члены избирательных комиссий, а также лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, выборные муниципальные должности, государственные или муниципальные служащие.

В КоАП РФ предусмотрена административная ответственность членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (ст.ст. 5.1, 5.6, 5.21—5.25, 5.47). В случае привлечения такого члена избирательной комиссии к административной ответственности и наложения на него административного наказания необходимо иметь в виду, что вступление в законную силу в отношении члена избирательной комиссии постановления суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах является безусловным основанием для немедленного прекращения данным членом избирательной комиссии

своих полномочий (подп. “б” п. 8 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Следует также обратить внимание, что при этом применяется п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, согласно которому необходимо согласие прокурора субъекта Российской Федерации на привлечение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса к административной ответственности, возлагаемой в судебном порядке. Поэтому все материалы должны быть направлены в прокуратуру для оперативного решения вопроса.

Некоторыми статьями КоАП РФ предусмотрено привлечение к административной ответственности и других субъектов, обладающих неприкосновенностью. Таковыми являются лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, и лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации[1] или выборные муниципальные должности[2], а также зарегистрированные кандидаты.

Привлечение к ответственности таких лиц имеет свои особенности.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации” от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ с изм. и доп.[3] член Совета Федерации, депутат Государственной думы без согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

В случае начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении дейст-

---

[1] Следует иметь в виду, что в Федеральном законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ, применяется понятие “лица, замещающие государственные должности категории «А»”.

[2] К выборным муниципальным должностям в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ относятся депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933; 2002. № 16. Ст. 1499, № 30. Ст. 3029.

[3] Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 7. Ст. 614, № 32. Ст. 3317; 2002. № 28. Ст. 2785, № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 160, № 27 (Ч. I). Ст. 2700, № 52 (Ч. I). Ст. 5038; 2004. № 17. Ст. 1588, № 25. Ст. 2484, № 35. Ст. 3607, № 51. Ст. 5128; 2005. № 19. Ст. 1749, № 30 (Ч. I). Ст. 3104.

вий члена Совета Федерации, депутата Государственной думы орган, проводящий производство по делу, в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

Если производство по делу об административном правонарушении, за которое предусматривается административная ответственность, налагаемая в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа, проводящего производство по делу, обязан внести в соответствующую палату Федерального собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной думы неприкосновенности.

После окончания производства по делу об административном правонарушении, за которое в судебном порядке налагается административная ответственность, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации.

Член Совета Федерации, депутат Государственной думы не могут быть привлечены к административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной думы допустили иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, начало производства по делу об административном правонарушении, за которое предусмотрена административная ответственность, налагаемая в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной думы неприкосновенности.

Вопрос о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального собрания Российской Федерации.

Совет Федерации, Государственная дума рассматривают представление Генерального прокурора Российской Федерации в порядке, установленном регламентом соответствующей палаты Фе-

дерального собрания Российской Федерации, принимают по данному представлению мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора Российской Федерации. Решением соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации от Генерального прокурора Российской Федерации могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации вправе участвовать член Совета Федерации, депутат Государственной думы, в отношении которых внесено представление.

Отказ соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации дать согласие на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной думы неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрена административная ответственность, налагаемая в судебном порядке, и влекущим прекращение дела. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Согласно ст. 16 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. № 3132-1 с изм. и доп.[1] решение о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

в отношении судьи Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного суда Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

---

[1] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1794; Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2399; 1999. № 29. Ст. 3690; 2000. № 26. Ст. 2736; 2001. № 51. Ст. 4834; 2004. № 35.Ст. 3607; 2005. № 15. Ст. 1278.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в десятидневный срок после поступления представления Генерального прокурора Российской Федерации.

Статья 13 Федерального “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” определяет неприкосновенность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: депутат не может быть привлечен к административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Статья 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ гласит: депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Иммунитет распространяется и на зарегистрированных кандидатов в соответствии с п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, на членов избирательной комиссии с правом решающего голоса — в соответствии с п. 18 ст. 29 указанного Закона. Зарегистрированный кандидат без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) не может быть подвергнут в судебном порядке административному наказанию.

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации, а член Центральной избирательной комис-

сии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации — без согласия Генерального прокурора Российской Федерации (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В то же время согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ прокурор специально уполномочен возбуждать производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП РФ.

Исходя из этого, нужно иметь в виду следующее:

прокурор при выявлении в ходе проверки признаков деяния в области избирательных прав, наказуемого в соответствии с нормами гл. 5 КоАП РФ, вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении любого лица;

при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов о выборах и референдумах прокурор вправе возбудить производство о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом соответствующего субъекта Российской Федерации;

по статьям 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП РФ обязанность вынесения постановления о возбуждении административного дела по фактам совершения соответствующих правонарушений в области избирательных прав возлагается только на прокурора.

Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52 КоАП РФ, являются (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ):

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие

данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии хотя бы одного из указанных поводов.

При этом прокурору необходимо руководствоваться положениями ст. 4.5 КоАП РФ о давности привлечения к административной ответственности. В ней установлен общий двухмесячный срок для привлечения лица к административной ответственности со дня совершения правонарушения либо со дня его обнаружения при длящемся характере деяния. За нарушение законодательства о выборах этот срок установлен в один год.

Поскольку указанные сроки давности привлечения лица к административной ответственности относятся к моменту вынесения постановления по делу об административном правонарушении, т. е. завершающего производство документа, прокурор должен реально оценивать возможность соответствующего органа, должностного лица или судьи рассмотреть дело в установленный ст. 29.6 КоАП РФ срок, который в большинстве случаев составляет пятнадцать дней. Однако дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1—5.25 и 5.45—5.52 КоАП РФ, должны быть рассмотрены судьей в пятидневный срок со дня получения протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении и других материалов дела. Продление срока рассмотрения дела не допускается (ч. 3 ст. 29.6 КоАП РФ).

Немаловажный момент при привлечении виновных к ответственности по инициативе прокурора — соблюдение им срока вынесения постановления. Часть 1 ст. 28.5 КоАП РФ устанавливает, что протокол (а равно и постановление прокурора) составляется немедленно после выявления административного правонарушения. Вместе с тем ч. 2 этой статьи допускает, что в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении (равно как и постановление прокурора) составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Представляется, что прокурору нет необходимости немедленно выносить постановление, тем более что КоАП РФ не требует

документально закреплять причины продления срока вынесения постановления до двух дней.

Часть 3 ст. 28.5 КоАП РФ устанавливает, что в случае проведения административного расследования, в том числе по делам о нарушении законодательства о выборах, протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 Кодекса. Административное расследование обусловлено необходимостью осуществления экспертиз или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат[1].

Согласно ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в виде определения, а прокурором — в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Согласно ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ при установленном общем сроке проведения административного расследования в один месяц допускается в исключительных случаях продление этого срока по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, еще на один месяц.

В соответствии с ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ по окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; место, время совершения и событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность

---

[1] Право административного расследования по рассматриваемым категориям дел было предоставлено Федеральным законом “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»” от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ с изм. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2708; 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3104.

за данное административное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Статья 28.8 КоАП РФ устанавливает, что постановление прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента его вынесения. При этом в случае, если КоАП РФ за совершение правонарушения предусмотрен административный арест, постановление передается на рассмотрение судье немедленно.

Порядок рассмотрения дел о нарушениях законодательства о выборах, как и других административных дел, регламентирован нормами главы 29 КоАП РФ.

По общему правилу дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1—5.25 и 5.45—5.52 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями. Исключение составляют дела, по которым проводилось административное расследование

в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ (в этом случае дела рассматриваются судьями районных судов), а также дела, по которым к административной ответственности привлечены военнослужащие (в этом случае дела рассматриваются судьями гарнизонных военных судов). Кроме того, судьями районных судов рассматриваются дела об административных правонарушениях в случае отсутствия мировых судей.

2.2. Характеристика наиболее распространенных административных правонарушений в области избирательного права (глава 5 КоАП РФ)

Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ)

Основные требования к порядку участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов установлены ст.ст. 45, 50—52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Нарушение этих требований влечет ответственность по ст. 5.5 КоАП РФ.

По ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ квалифицируются следующие деяния:

нарушение требований к содержанию информационных материалов (п. 2 ст. 45 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

нарушение общих условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях (пп. 1—12 ст. 50 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

нарушение правил распределения бесплатного эфирного времени для проведения агитации (пп. 1—4 ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

нарушение правил распределения бесплатной печатной площади для проведения агитации (п. 1 ст. 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

нарушение правил резервирования и предоставления платного эфирного времени и платной печатной площади для проведения агитации (п. 6 ст. 51, п. 2 ст. 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

публикация в периодических печатных изданиях агитационных материалов без указания источника оплаты материала (п. 6 ст. 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

перекрытие передачи агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радио-

программ, иных агитационных материалов (п. 9 ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

публикация агитационных материалов с сопровождением их редакционными комментариями в любой форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением (п. 5 ст. 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

оказание редакцией периодического печатного издания, публикующего агитационные печатные материалы, предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода периодического издания (п. 7 ст. 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Часть 1 ст. 5.5 КоАП РФ содержит два состава административного правонарушения, различающихся по субъектам:

1) нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов;

2) нарушение в период избирательной кампании порядка опубликования (обнародования) таких материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть Интернет).

В первом случае субъектами административного правонарушения являются главные редакторы как должностные лица средств массовой информации, а также юридические лица — редакции средств массовой информации, организации, осуществляющие теле- и(или) радиовещание, иные организации, осуществляющие выпуск или распространение средства массовой информации.

Во втором случае субъектом административного правонарушения является неограниченный круг лиц, нарушивших своими действиями установленный порядок опубликования (обнародования) информационных и агитационных материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г.[1] статья 5.5 КоАП РФ дополнена частью второй, предусматривающей ответственность за непредоставление государственной или муниципальной орга-

---

[1] О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. (Ч. I). Ст. 3104. Далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ.

низацией, осуществляющей теле- и(или) радиовещание, редакцией государственного или муниципального периодического печатного издания избирательной комиссии на безвозмездной основе, а равно в установленный законом срок соответственно эфирного времени, печатной площади для информирования избирателей, участников референдума, ответов на вопросы граждан, обнародования решений и актов избирательной комиссии, комиссии референдума, а также для размещения иной информации, обнародование которой предусмотрено законодательством о выборах и референдумах.

Нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и(или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8 КоАП РФ)

За нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации, установленных пп. 7—9 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и аналогичными нормами других законов о выборах, предусмотрена административная ответственность ст. 5.8 КоАП РФ.

Субъектом данного правонарушения является широкий круг участников избирательного процесса: кандидаты, избирательные объединения, доверенные лица кандидата, уполномоченные представители избирательных объединений, лица, привлеченные ими для участия в предвыборной агитации, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации или выборные муниципальные должности.

Содержание понятий “кандидат”, “избирательное объединение” закреплено в ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (пп. 35, 25 соответственно).

К лицам, уполномоченным выступать от имени кандидатов, избирательных объединений, могут относиться лица, привлеченные кандидатами, избирательными объединениями для ведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях. Согласно п. 2 ст. 39 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ от имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов — также уполномоченные представители, доверенные лица избира-

тельного объединения, выдвинувшего этот список. При этом необходимо учитывать, что в совместных агитационных мероприятиях на каналах организаций телерадиовещания зарегистрированные кандидаты (в том числе из списка кандидатов) могут участвовать только лично, представители зарегистрированного кандидата для участия в таких совместных агитационных мероприятиях не допускаются, за исключением случаев, определенных п. 4 ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Изъятие из данного правила установлено, например, Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, согласно которому, если зарегистрированный кандидат по вынуждающим к тому обстоятельствам (болезнь, выполнение должностных обязанностей) не может участвовать в совместном агитационном мероприятии, проводимом на канале общероссийской государственной организации телерадиовещания, вместо него в совместном агитационном мероприятии может участвовать его доверенное лицо, а в совместных агитационных мероприятиях, проводимых на каналах региональных государственных организаций телерадиовещания, вместо зарегистрированного кандидата может участвовать его доверенное лицо (пп. 8, 9 ст. 52 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ). Возможность участия в совместных агитационных мероприятиях, проводимых в рамках бесплатного эфирного времени, может быть предусмотрена и законом субъекта Российской Федерации.

Непосредственным объектом правонарушения является порядок и условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и(или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст.ст. 51 и 52 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). При проведении выборов в органы государственной власти данный порядок и условия определяются Федеральными законами от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ и от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. При проведении избирательных кампаний в субъектах Российской Федерации следует также руководствоваться соответствующими нормами законодательства о выборах субъекта Российской Федерации.

Объективная сторона данного правонарушения заключается в действии, выраженном в нарушении порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и(или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях. Примером такого нарушения может быть использование в агитационных материалах кандидата, размещаемых в сред-

ствах массовой информации, положительных высказываний о кандидате, избирательном объединении без получения согласия на использование такого высказывания (п. 9 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) либо ведение предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, другие политические партии (п. 2 ст. 50 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Таким образом, для привлечения виновного лица к ответственности по ст. 5.8 КоАП РФ в обязательном порядке должны быть соблюдены два условия объективной стороны:

1) в высказываниях указанных в диспозиции статьи лиц должны присутствовать признаки предвыборной агитации. Это осуществляемые в период избирательной кампании:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения);

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

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

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов[1];

---

[1] Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ было разъяснено, что действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов,

2) материал должен быть размещен в средствах массовой информации (на каналах телерадиовещания либо в периодических печатных изданиях). Если агитационный материал размещен не в периодическом печатном издании, а, например, в агитационном листке, листовке, каким-либо другим способом, это не образует состава административного правонарушения по ст. 5.8 КоАП РФ.

Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий.

Проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11 КоАП РФ)

Ответственность за указанное правонарушение предусмотрена ст. 5.11 КоАП РФ. Анализируемой нормой предусмотрено два альтернативных состава.

1. Проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено законодательством о выборах.

В соответствии с пп. 7, 8 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, пп. 5 и 6 ст. 57 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ и пп. 4 и 5 ст. 49 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ проводить предвыборную агитацию запрещено:

федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, кроме случая, предусмотренного пунктом 8.1 настоящей статьи, и(или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения;

воинским частям, военным учреждениям и организациям;

список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах “б”—“е” — в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

международным организациям и международным общественным движениям;

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

Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

2. Привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом (п. 6 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и аналогичные нормы других законов о выборах).

Для правильной квалификации деяния по ст. 5.11 КоАП РФ следует иметь в виду, что использовать изображения несовершеннолетних лиц в агитационных материалах запрещено, однако данное ограничение не распространяется на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображений кандидата, выдвинутого им в составе списка кандидатов, со своими супругом, детьми (в том числе не достигшими возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц.

Прямое привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования, выражается в предоставлении возможности для непосредственного участия указанных лиц в осуществлении предвыборной агитации: распространении призывов голосовать за или против кандидата, в устных выступлениях, в печати и в теле- или радиоэфире, во время массовых мероприятий, в иных подобных действиях. Косвенным привлечением к агитации является участие в действиях, организа-

ционно и технически обеспечивающих агитационные мероприятия, т. е. являющихся вспомогательными по отношению к собственно агитации. В частности, речь может идти об участии в распространении листовок, агитационной символики, раздаче агитационных материалов, в обеспечении подготовки и проведения митингов, демонстраций.

Субъектами правонарушения являются граждане (кандидаты, зарегистрированные кандидаты и др.), должностные и юридические лица.

Протоколы вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий, сотрудники органов внутренних дел (милиции), должностные лица органов Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (ст. 5.12 КоАП РФ)

Условия и порядок изготовления и распространения агитационных печатных и аудиовизуальных материалов предусмотрен ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, ст. 63 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ, ст. 55 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, аналогичными нормами региональных законов о выборах.

Изготовление или распространение агитационного материала в период подготовки и проведения выборов будет признано административным проступком, предусмотренным ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ, если допущено хотя бы одно из следующих нарушений:

печатные или аудиовизуальные агитационные материалы не содержат установленной федеральным законом информации: об их тираже, дате выпуска; об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда; о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы; о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов;

изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно;

содержащих коммерческую рекламу; без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда;

распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы;

распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ ст. 5.12 КоАП РФ дополнена частью второй, согласно которой размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом (на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них), либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов влечет наложение административного наказания.

К печатным агитационным материалам относятся листовки, плакаты, календари и другие печатные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации.

К аудиовизуальным агитационным материалам относятся агитационные материалы на аудио- и видеоносителях.

К иным агитационным материалам могут быть отнесены значки, рекламные щиты и растяжки и др.

Субъектами указанных правонарушений являются лица, на которых лежит обязанность выполнять те или иные действия по изготовлению и распространению агитационных материалов в соответствии с требованиями федерального закона, а также представлять в избирательную комиссию экземпляры (копии) или фотографии агитационных печатных материалов. Такими лицами могут быть кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, граждане, должностные лица, организации.

Протоколы об административных правонарушениях могут быть составлены уполномоченными членами избирательных комиссий, должностными лицами органов внутренних дел (милиции).

Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании (ст. 5.45 КоАП РФ)

В соответствии с п. 4 ст. 40 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, п. 3 ст. 49 Федерального закона от 20 декабря

2002 г. № 175-ФЗ, п. 3 ст. 41 Федерального закона от 10 января г. № 19-ФЗ, аналогичными нормами региональных законов о выборах лицам, не являющимся кандидатами и замещающим государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в период избирательной кампании запрещено использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и(или) избрания кандидатов.

Пунктом 1 ст. 40 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ кандидатам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, кандидатам, находящимся на государственной или муниципальной службе либо являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидатам, являющимся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании запрещено использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Нарушение указанных норм влечет административную ответственность по ст. 5.45 КоАП РФ.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения следует понимать:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и(или) избранию кандидатов;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и(или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и(или) избранию кандидатов. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитаци, лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе

служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и(или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, Президентом Российской Федерации своих полномочий и выполнению ими своих обязанностей перед избирателями.

Должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица являются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.

Субъекты данного правонарушения — лица, замещающие государственную или муниципальную должность, государственные и муниципальные служащие, а также члены органа управления организации независимо от формы собственности.

Для привлечения к административной ответственности необходимо наличие у любого из указанных в статье лиц специальной цели — выдвижение и(или) избрание кандидата, списка кандидатов.

Раздел 3

ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Одним из способов восстановления нарушенных избирательных прав участников избирательного процесса, а также иных заинтересованных лиц является обращение в городской (районный) суд, суд субъекта Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации. Прокурор может принимать участие в судебном разбирательстве в любом из указанных судов. В зависимости от стадии избирательного процесса могут возникнуть различные обстоятельства, необходимость исследования и доказывания которых может быть обусловлена судебным спором.

На основании изучения судебной практики рассмотрим наиболее часто встречающиеся обстоятельства, подлежащие доказыванию и исследованию, а также способы доказывания этих обстоятельств в гражданском судопроизводстве по делам о нарушении избирательных прав граждан.

Судебные споры, возникающие при формировании избирательной комиссии

При формировании участковой, окружной, территориальной избирательных комиссий чаще всего возникают споры относительно назначения (неназначения) ее членом представителя той или иной политической партии и превышения допустимого предела, определенного законом в 1/3 от общего числа членов избирательной комиссии, государственными и муниципальными служащими (п. 5 ст. 22 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Желающий стать членом избирательной комиссии с правом решающего голоса от политической партии или избирательного блока должен быть выдвинут по правилам, предусмотренным в

законе. Вся процедура, прописанная в законе, должна быть строго соблюдена. Кроме того, следует ознакомиться с уставом данной политической партии на предмет соответствия указанной в нем процедуры выдвижения представителя данной политической партии в качестве члена избирательной комиссии с правом решающего голоса установленному федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации порядку выдвижения.

Решение о предложении назначить членом избирательной комиссии с правом решающего голоса какое-либо лицо должно быть должным образом оформлено: выполнено на бланке регионального отделения (если речь идет о представителе регионального отделения партии), заверено печатью, подписано управомоченным лицом (например, председателем совета регионального отделения, а не просто членом совета). При обжаловании решения суда следует указать, высказал ли суд свое мнение по поводу несоответствия уставу процедуры выдвижения. Необходимо добиваться привлечения к участию в качестве заинтересованных лиц саму партию и региональное отделение в лице их управомоченных представителей. Или, по крайней мере, при кассации указывать на факт непривлечения заинтересованных лиц при разрешении судебного спора[1].

Орган государственной власти субъекта РФ, осуществляющий назначение членов избирательной комиссии субъекта РФ, не вправе требовать замены кандидатур, представленных политическими партиями, а также выдвигать иные, не предусмотренные федеральным законодательством, требования к указанным кандидатам. В данном случае перечень требований к предполагаемому члену избирательной комиссии закрытый.

Отказ управомоченного органа государственной власти субъекта РФ назначить выдвинутую политической партией кандидатуру в состав избирательной комиссии может быть признан правомерным только в том случае, если он мотивирован ссылками на конкретные нормы федерального законодательства, предусматривающие ограничения избирательных прав, например на чч. 3, 6

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 мая 1999 г. по делу № 77-Г99-3 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного суда Российской Федерации (1995—2000): В 2 т. Т. 2 / Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2001. С. 43.

ст. 4, ч. 9 ст. 23, чч. 1—3, 10 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ[1].

Следует иметь в виду, что объем полномочий законодательного органа субъекта РФ, определенный ст.ст. 23, 24 указанного Закона, не подлежит расширительному толкованию. В законе соответствующего субъекта РФ не должно быть выхода за пределы ст.ст. 23, 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Иначе назначение членов избирательной комиссии будет определяться не соответствием предложенной партией кандидатуры (либо кандидатур) статусу члена избирательной комиссии, а личностным отношением к кандидату[2]. Личностная оценка проявляется в качественных характеристиках, которые дает законодательный или иной управомоченный орган представленному партией кандидату — “плохой—хороший”.

Такого рода отклонение законодательным органом субъекта РФ или иным управомоченным органом конкретной кандидатуры от политической партии можно квалифицировать как неправомерное вмешательство органов государственной власти и иных должностных лиц в деятельность общественных объединений[3].

Судебные споры, связанные с признанием подписей избирателей недействительными

В подписном листе могут быть сокращения в наименовании города и улицы, где проживает подписавшийся избиратель. Сокращения при написании адреса места жительства избирателя могут служить основанием к признанию его подписи недействительной лишь в случае, когда такие сокращения влекут за собой неоднозначное понимание указанного адреса[4]. Следует также добавить, что указание прежнего (до переименования) названия улицы не влечет за собой признание подписи недействительной. В лабораториях судебной экспертизы специалистом-почеркове-

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 10 сентября 1999 г. по делу № 59-Г99-9 // Там же. С. 47.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 13 сентября 1999 г. по делу № 32-Г99-6 // Там же. С. 52.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 13 сентября 1999 г. по делу № 32-Г99-6 // Там же. С. 49.

[4] Верховный суд Российской Федерации. Обзор судебной практики от 1 января 1998 г. // ИС «Кодекс».

дом определяется подлинность подписей с мотивацией признания подписей недостоверными. Почерковеда можно вызвать в суд для пояснения своей позиции в деле признания подписей недостоверными[1].

Судебные споры, связанные с нарушением правил предвыборной агитации

Для того чтобы определить и, главное, доказать в суде, что имело место нарушение правил предвыборной агитации, необходимо квалифицировать данное явление как агитацию.

Значимыми для российского избирателя являются: одобрение (неодобрение) данной кандидатуры главой государства (главой субъекта РФ), узнаваемость кандидата в силу информации о нем в СМИ (в первую очередь телевидения), т. е. кандидат должен быть “на слуху” и т. п. На наш взгляд, любое упоминание в период избирательной кампании имени кандидата на ту или иную должность, показ его по телевидению вполне правомерно можно расценивать как агитацию, т. е. побуждение избирателя к определенным действиям избирательного характера. Однако следует учесть выработанную за последние годы судами практику, когда в период избирательной кампании упоминания в СМИ и показ по телевидению должностного лица, которое баллотируется на какой-либо пост, без явно выраженных призывов голосовать за него агитацией не признаются. Обычно это квалифицируется как информирование граждан о деятельности данного лица или представляемого им государственного органа власти. Формы такого «информирования» могут быть самыми различными: отчет депутата перед избирателями, встреча руководителя региона или государственного органа власти с представителями общественности (ветеранскими, профсоюзными организациями и т. п.), посещение общественно значимого объекта (градообразующего предприятия, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, объекта социально-культурного назначения).

Можно ли считать побуждением к голосованию за определенного кандидата наделение какими-либо материальными благами в период избирательной кампании каких-либо лиц в силу испол-

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 30 сентября 1999 г. по делу № 45-Г99-23 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 86.

нения данным лицом его служебных обязанностей? Такого рода действия, как повышение пенсий, увеличение стипендий для учащихся, пособий для нуждающихся граждан (инвалидов, многодетных семей и т. п.), иных выплат по решению органов государственной власти, вне всякого сомнения, могут существенным образом повлиять на решение избирателей. Однако практически невозможно доказать, что в данном случае имелся умысел, а не обычное исполнение своих служебных обязанностей.

В любом случае требуется, чтобы заинтересованное лицо представило доказательства, подтверждающие агитационный характер выступления или встречи с гражданами. Если кандидат на встрече с избирателями выступил в качестве, например, вице-президента Института проблем региональной безопасности и его выступление не содержало призывов к участию в выборах или к голосованию “за” или “против” кого-либо, то суд не признает такого рода выступление агитационным. Здесь следует указать, какие конкретно высказывания носили агитационный характер. Сначала нужно доказать, что высказывания или газетные материалы носили политический характер, а не информационный[1]. В суде следует настаивать на том, что любое публичное одобрение (неодобрение) деятельности государственного органа власти, должностного лица, политической партии или движения, указания на идеологические предпочтения — высказывания политические. Исключение составляют случаи, когда высказывания или действия были связаны с профессиональной деятельностью кандидата, тогда суд не признает их политического характера. В данном случае необходимо настаивать на том, что только наличие прямого указания в законе либо иных нормативных правовых актах подобного рода обязанностей по характеру деятельности может свидетельствовать об отсутствии факта агитации.

В зависимости от характера служебных обязанностей лица нужно исследовать факты незаконного использования им служебного положения.

Так, кандидат в депутаты директор телекомпании формально сложила с себя должностные обязанности, но на деле продолжала исполнять обязанности журналиста и руководителя СМИ. В качестве доказательства факта выступают: введение для себя иных

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-21 // Там же. С. 77.

(более низких) расценок на эфирное время, введение посекундной тарификации времени, что противоречило ранее заявленному порядку предоставления эфира всем кандидатам, изготовление рекламных роликов за счет средств телекомпании, отсутствие оплаты эфирного времени в установленные законом сроки и оплата его не в полном объеме, участие в программах телекомпании, которые носили агитационный характер, но не были оплачены; в период предвыборной кампании кандидат исполняла свои должностные обязанности журналиста и брала интервью у политических деятелей и избирателей[1].

Один из кандидатов объяснял, что он действовал по долгу службы, например исследовал общественное мнение по значимой для граждан проблеме. Здесь должна быть неоспоримая связь между характером деятельности, который предполагает занимаемая должность, и такого рода исследованием[2]. В настоящее время "исследование общественного мнения" или "социологическое исследование" суд может признать предвыборной агитацией. При доказывании факта агитации в форме "социологического исследования" следует указать, что данное лицо, даже если его профессиональная деятельность связана с социологическими исследованиями, находится в отпуске как кандидат на выборную должность.

Иногда в период сбора подписей, еще до регистрации в качестве кандидата, лицо распространяет среди избирателей календари со своим изображением, листовки с биографическими данными. Суды в таких случаях исходят из того, что если призывы к голосованию за его кандидатуру отсутствуют, то это следует считать информацией[3]. Иногда допускается и возможность указания на свою политическую принадлежность и на политические симпатии. Со своей стороны, Центральная избирательная комиссия РФ предлагает не считать предвыборной агитацией информиро-

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 23 ноября 2001 г. по делу № 93-Г01-29 // ИС "Кодекс".

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-21 // Избирательные права и право на участие в референдуме… С. 75.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-22 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 79—80.

вание избирателей при сборе подписей о политической принадлежности и политических взглядах кандидата[1].

Если печатный материал содержит биографические данные и исключительно с положительной стороны характеризует профессиональную и общественную деятельность кандидата, в нем есть указание на его поддержку определенной политической партией, то такой материал признается агитационным[2].

В рассматриваемом случае в материалах должны содержаться однозначно положительные характеристики в виде словосочетаний: “достиг (больших, исключительных) успехов”, “справился с поставленной перед ним задачей”. Перечисление этапов карьеры, которая сама по себе дает положительную картину, агитацией считаться не будет.

Любые оценочные сведения в информации биографического характера правомерно не публикуются избирательной комиссией. Они могут выражаться в словах: “добился существенного снижения преступности”, “работал над проблемами снижения коррупции”, “предложил реальный путь…”. Эти фразы содержат элементы агитации, так как побуждают избирателей к голосованию за определенного кандидата[3].

Фраза, которую избирательная комиссия отказалась включить в информацию о кандидате — “прошел все ступени коммунистического воспитания 2, является его субъективной оценкой пройденного им жизненного пути, характеризующей его с определенной стороны. Хотя доказать, что какие-либо фразы в информационном плакате повлияли на результаты выборов, практически невозможно[4].

Суд правомерно счел, что фотография, на которой кандидат К. изображен в галстуке-бабочке с надписью “укротитель бюрократов”, является элементом предвыборной агитации. Сведения,

---

[1] О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Доклад Центральной избирательной комиссии. М., 2000. С. 55—56.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 18 января 1999 г. по делу № 58-Г99-14 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 406.

[3] Решение Судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 10 сентября 1999 г. по делу № 3-127/99 // ИС “Кодекс”.

[4] Определение Верховного суда Российской Федерации от 23 июля 1999 г. по делу № 48-Г99-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 132.

предоставляемые комиссии для опубликования в информационных материалах о наличии у кандидата различных званий, должны быть чем-нибудь подтверждены. Например, кандидат К. бездоказательно требовал указать, что он является почетным гражданином мира, президентом Российской академии наук[1].

П. дал интервью, в котором говорил о кандидате С. В качестве доказательства суд принял объяснения П., который пояснил, что его интервью не имело агитационной направленности, а он лишь отвечал на вопросы корреспондента газеты. Кроме того, в ходе судебного разбирательства не установлена причастность самого кандидата С. к размещению в данном номере газеты материалов, т. е. отсутствуют доказательства его вины в нарушении законодательства о выборах[2].

При исследовании подобных обстоятельств дела нельзя сбрасывать со счетов возможность умышленного нарушения правил агитации противниками того, за кого они якобы агитируют. Поэтому весьма важным представляется доказывание вины самого кандидата.

При выступлении по радио Л. допустил высказывания, затрагивающие честь и достоинство конкретного гражданина. На замечания ведущего радиопередачи и напоминание соблюдать такт и этику Л. не реагировал, в связи с чем ведущий вынужден был отключить микрофон и вновь сделать Л. замечание о недопустимости таких высказываний. Пауза длилась 13 *с*, после нее Л. в полном объеме зачитал текст выступления. Здесь в качестве доказательств суд принял объяснения участников передачи, распечатку текста выступления кандидата, из которой усматривалось, что микрофон был отключен на 13 *с* в связи с неэтичными высказываниями Л., магнитофонную запись выступления[3].

В период избирательной кампании в населенном пункте происходило празднование масленицы, во время которого производилось бесплатное угощение жителей поселка водкой и блинами с одновременным призывом голосовать на выборах за кандидата

---

[1] Решение Судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 22 марта 2000 г. по делу № 3-44/2000 // ИС “Кодекс”.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 марта 2002 г. по делу № 53-Г02-7 // ИС “Кодекс”.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 июня 1999 г. по делу № 36-Г99-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 114.

К. Суду не были представлены доказательства того, что именно К. за свой счет угощал водкой и блинами избирателей. Факт агитации был установлен на основании показаний многочисленных свидетелей, которые участвовали в праздновании масленицы, но агитация происходила во время масленицы сразу за нескольких кандидатов. Поэтому суд не усмотрел нарушения законности со стороны К.[1].

Законодатель рассматривает подкуп избирателей и незаконную благотворительную деятельность в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателям под условием голосования “за” или “против” конкретного кандидата. Так, если социальная программа осуществляется задолго до начала выборов и кандидат участвует в ней также задолго до начала выборов, то суд не признает сам факт участия кандидата в реализации данной программы подкупом избирателей. Для того чтобы признать факт подкупа, требуется доказать, что кандидат лично или через представителей передавал денежные средства или иное имущество избирателям с целью понудить их к голосованию за него на выборах. Кроме того, сам избиратель, получивший материальную выгоду, должен субъективно воспринимать это как подкуп. Если же ему не известен механизм реализации благотворительной программы и она воспринимается как государственная программа или помощь, не связанная с конкретным кандидатом или политической партией, то здесь нельзя признать факт подкупа. Основным доказательством в данном случае выступают показания избирателей и доведение до избирателей сведений о том, кто реализует программу и участвует в ней (аудио-, видеозаписи с подобной информацией, звучавшей в эфире, печатные издания)[2].

“Партия пенсионеров” еще до выборов заключила с малоимущими гражданами договоры об их участии в проведении социологического исследования. За 50 рублей в месяц граждане должны были заполнять таблицу учета их ежедневных расходов. Суд счел, что плата была дана за выполнение определенной работы по

---

[1] Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 7 июня 2002 г. по делу № 47-Г02-10 // ИС “Кодекс”.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 марта 2001 г. по делу № 58-Г02-1 // Там же.

договору, заключенному задолго до выборов, что не является подкупом[1].

Подкуп избирателей может послужить основанием отмены регистрации кандидата. В качестве доказательства факта подкупа избирателей суд принимает в расчет свидетельские показания[2]. Поэтому свидетель должен назвать денежную сумму или иные материальные блага (например, продукты питания, спиртные напитки и т. п.), которые ему были даны или были обещаны при голосовании за определенного кандидата или политическую партию.

Судебные споры, связанные с отказом в регистрации лица (списка партии) в качестве кандидата и отменой решения о регистрации лица (списка партии) в качестве кандидата

В ряде случаев в суде может обсуждаться вопрос о недостоверности сведений, которые кандидат о себе распространяет. В соответствии с п. 9 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ основанием к отказу в регистрации может являться лишь недостоверность сведений о кандидате, изложенных им в заявлении о согласии баллотироваться, адресованном в избирательную комиссию, если недостоверность этих сведений носит существенный характер. Распространение кандидатом каких-либо сведений о себе в ином виде не может быть основанием к отказу в регистрации[3].

Представляют интерес два дела, на примере которых можно проследить способы доказывания сторон и логику решения суда.

Судом первой инстанции было отменено решение окружной избирательной комиссии об отмене регистрации М. кандидатом в депутаты Государственной думы Федерального собрания РФ после проведения выборов. Этот же суд принял решение, что незаконное исключение фамилии М. из избирательных бюллетеней является достаточным основанием для признания выборов недействительными, поскольку невозможно с достоверностью опреде-

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 14 июля 2000 г. по делу № 33-Г00-13 // Там же.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 22 ноября 1999 г. по делу № 20-Г99-15 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 101.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-21 // Там же С. 77.

лить волеизъявление избирателей на состоявшихся выборах. Аргументы стороны М. были следующие:

многие избиратели хотели голосовать за М., но не смогли этого сделать, в результате чего от голосования отказались;

не принявшие участие в выборах избиратели проголосовали бы за М., о чем свидетельствуют граждане-избиратели;

согласно социологическим данным рейтинг М. был наиболее высоким;

действия избирательной комиссии по вычеркиванию фамилии М. следует считать незаконными и бюллетени недействительными.

Верховный суд РФ такую позицию отверг, отметив, что при голосовании и подсчете голосов нарушений допущено не было и каждому было обеспечено право свободного волеизъявления. Верховный суд РФ применил математический метод при определении достоверности волеизъявления. За победившего кандидата Л. проголосовали 83 707 (28,7%) избирателей, против всех — 78 463 (26,41%)[1], недействительных бюллетеней — 9 893 (из них напротив вычеркнутой фамилии М. проголосовало 1598). Если даже голоса, отданные за М. в недействительных бюллетенях, присоединить к голосам “против всех кандидатов”, то их все равно недостаточно для признания выборов несостоявшимися. Таким образом, суд признает аргументом арифметический подсчет голосов. Пассивность же (неявка) избирателей, по мнению суда, также является волеизъявлением и могла быть учтена только при определении выборов состоявшимися или несостояшимися, но не при подведении итогов голосования. Рейтинги, вне связи с конкретными результатами голосования избирателей, доказательного значения иметь не могут. Кроме того, по результатам опроса общественного мнения в то время, когда регистрация М. кандидатом в депутаты отменена не была, против всех кандидатов собирались голосовать более 20% избирателей. При таких условиях отнесение всех избирателей, голосовавших против всех кандидатов, к сторонникам М. правомерным быть признано не может. В целом же отмена результатов выборов и проведение повторных выборов приведет к восстановлению пассивного права М. Однако этого допустить нельзя, поскольку восстановление нарушенного пассивного права М. приведет к нарушению активного избира-

[1] В 1995 г. при участии в выборах кандидата М. голосовали “против всех” 32 952 избирателя (10,67%). В 2003 г. соответственно — 34 672 (14,27%).

тельного права большого количества избирателей, принявших участие в выборах[1]. В данном случае отмена волеизъявления граждан и предоставление им возможности вновь выразить свою волю рассматривается как нарушение их избирательных прав.

Следует учесть и в зависимости от обстоятельств использовать, в том числе при обосновании своей позиции, прием, который применил суд: искусственное вычленение из единого избирательного процесса дня голосования и рассмотрение формального соблюдения процедуры голосования в этот день.

Отметим отсутствие единого мнения о признании невозможности достоверно определить результаты выборов со стороны различных судов и судебных инстанций, однако в настоящее время сам факт незаконности решения избирательной комиссии об отмене регистрации не признается достаточным основанием для признания выборов недействительными. Суд стоит на позиции, что только результаты выборов сами по себе являются доказательством их достоверности. Отметим, что без проведения повторных выборов в принципе невозможно доказать, что избиратели проголосовали бы именно за исключенного кандидата.

Конституционный суд РФ, столкнувшись с аналогичным делом в 2002 г., дал ответ, во многом прямо противоположный решению Верховного суда РФ. В частности, Конституционный суд РФ указал, что незаконное лишение гражданина возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов. Восстановление нарушенного пассивного избирательного права не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а напротив, служит его защите. Суды исходили из того, что оспариваемое положение предполагает возможность отмены результатов выборов лишь при условии доказанности влияния выявленного нарушения избиратель-

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 29 августа 2000 г. по делу № 46-Г00-9 // ИС “Кодекс”. В 2003 г. М. был избран депутатом в Государственную думу РФ по тому же избирательному округу, значительно опередив всех остальных кандидатов, за него было отдано 80 402 голоса — 33,09% (в 1995 г. он набрал 101 208 голосов — 32,8% от числа участвовавших в голосовании). Избранная в 1999 г. Л. набрала в 2003 г. 44 936 голосов — 18,49%.

ных прав на достоверность результатов волеизъявления избирателей. Между тем в условиях незаконного отказа кандидату в регистрации такое доказывание практически неосуществимо. Поэтому суды ориентируются не на обеспечение реальных условий для подлинно свободного волеизъявления избирателей в ходе выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т. е. на проверку результатов состоявшегося голосования. Однако к этому не сводится оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях — если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей[1].

При рассмотрении вопроса, связанного с проведением кандидатом Ш. “социологических исследований”, суд применил математический метод и посчитал, что поскольку кандидат Ш. получил 60 029 голосов, кандидат Б. — 38 956, кандидат С. — 38 252, а количество выявленных заключенных договоров с избирателями об участии в исследовании составило 1732, голоса этих избирателей, даже если бы они были отданы за Ш., не могли повлиять на результаты выборов[2].

Судебные споры, возникающие при финансировании выборов

В качестве доказательств, предоставленных суду, могут выступать: квитанции к приходным кассовым ордерам, справка о поступлении денежных средств на специальный временный счет избирательного фонда и их расходовании[3].

Судебные споры, возникающие при определении результатов выборов

Опечатку в календарном плане основных мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов законодательного органа субъекта РФ, где окончание срока сбора подписей в под-

---

[1] Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23 января 2002 г. № 1-П // ИС “Кодекс”.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 14 июля 2000 г. по делу № 33-Г00-13 // Там же.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-22 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 81.

держку кандидата (списка кандидатов) указано на пять дней раньше, суд не посчитал свидетельством о невозможности с достоверностью определить результаты голосования[1].

Нарушением тайны голосования нельзя считать проведение подсчета голосов по бюллетеням, извлеченным из всех урн для голосования, а не отдельно по каждой, поскольку закон не предусматривает такого порядка подсчета бюллетеней[2].

Жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий

Нельзя считать бездействием избирательной комиссии непредоставление персонально кандидату нормативных актов, регулирующих порядок подготовки и проведения избирательной кампании[3].

Жалобы на неопубликование решения избирательной комиссии нужно рассматривать строго в рамках федерального законодательства и законодательства субъекта Федерации, поскольку не все ее решения подлежат обязательному официальному опубликованию. Такого рода решение может быть доведено до сведения широкого круга лиц через сайт избирательной комиссии в Интернете или опубликование в какой-либо правовой системе (например, “Кодекс”)[4].

---

[1] Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 июля 1999 г. по делу № 45-Г99-9 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 123.

[2] Определение Верховного суда Российской Федерации от 21 марта 2002 г. № 57-Г02-2 // ИС “Кодекс”.

[3] Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 июля 1999 г. по делу № 45-Г99-9 // Избирательные права и право на участие в референдуме... С. 121.

[4] Решение судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 24 апреля 2000 г. по делу № 3-221/00 // ИС “Кодекс”.

Раздел 4

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Практика применения избирательного законодательства в Российской Федерации выявила его несовершенство, что обуславливает и проблемы квалификации правонарушений в указанной сфере. Это обстоятельство требует четкого определения признаков правонарушений, ответственность за которые может наступать, в том числе, и в уголовно-правовом порядке.

Действующее уголовное законодательство содержит блок статей (ст.ст. 141, 141^1, 142, 142^1 УК РФ), в которых предусмотрена ответственность за совершение общественно опасных деяний, причиняющих вред общественным отношениям в сфере организации и проведения выборов. Конструкция этих уголовно-правовых деликтов с момента их введения в Уголовный кодекс РФ постоянно корректируется с учетом изменений избирательной системы российского государства.

Существование данных норм является необходимым условием надежного правового механизма реализации гражданами своих избирательных прав. Вместе с тем это не означает, что уголовная ответственность является единственным и универсальным публично-правовым средством защиты избирательных правоотношений. Имеется целый ряд санкций за нарушение законодательства о выборах непосредственно в избирательном законодательстве, а также в законодательстве об административных правонарушениях. Соответственно, уголовную ответственность за правонарушения в рассматриваемой сфере отношений необходимо рассматривать как крайнюю меру, рассчитанную на применение при совершении наиболее вредоносных посягательств.

Несмотря на распространенный характер нарушений избирательного законодательства, процент привлечения к уголовной ответственности достаточно низок. В большинстве случаев используются меры ответственности, закрепленные в избирательном и административном законодательстве.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ)

Деяние, предусмотренное ст. 141 УК РФ, нарушает как общественные отношения, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан, так и отношения, опосредующие работу избирательных комиссий, гарантии избирательных прав. Указанные правоотношения регулируются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а в некоторых случаях, специально оговоренных федеральным и региональным законодательством, уставами муниципальных образований. Именно в данных нормативных актах установлены условия, правила и процедуры реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 141 УК РФ уголовно наказуемо: воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав; нарушение тайны голосования; воспрепятствование работе избирательных комиссий; воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей.

В конкретных ситуациях важно установить, какому из элементов избирательной системы создавались препятствия.

Потерпевшим вследствие совершения данного преступления может быть гражданин — как избиратель, обладающий активным избирательным правом, так и кандидат — лицо, выдвинутое в установленном порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата, а также член избирательной комиссии.

Нередко законодательство о выборах связывает избирательные права не напрямую с гражданами, а с особыми субъектами избирательных правоотношений: избирателями, кандидатами, зарегистрированными кандидатами, наблюдателями, членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченными представителями кандидатов (зарегистрированных кандидатов) и избирательных объединений (блоков). Например, согласно действующему законодательству только кандидаты и из-

бирательные объединения (блоки) имеют право (и одновременно обязанность) создавать специальные избирательные фонды для финансирования собственных избирательных кампаний. Воспрепятствование осуществлению закрепленных за специфическими субъектами избирательных правоотношений прав также необходимо квалифицировать как посягательство на избирательные права российских граждан.

Статья 141 УК РФ охраняет осуществление как активного, так и пассивного избирательного права. Активное избирательное право — право граждан избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 26 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ); пассивное избирательное право — право граждан РФ быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пп. 26, 27 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Согласно ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ участие гражданина РФ в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Воспрепятствование осуществлению гражданином своего избирательного права может иметь место применительно ко всем правомочиям, образующим конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня избирательных прав граждан Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ избирательные права характеризуются как конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение их результатов, а также в других избирательных действиях.

Такая характеристика объема избирательных прав граждан не может претендовать на исчерпывающую полноту. К ним необходимо отнести также право участвовать в формировании избирательных комиссий, знакомиться со списком избирателей, направлять наблюдателей для осуществления контроля за голосованием

и установлением его итогов, вносить добровольные пожертвования в избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений (блоков) и осуществлять иные действия, предусмотренные избирательным законодательством.

Кроме того, избирательные права граждан могут вытекать также из иных федеральных законов: “О выборах Президента Российской Федерации” от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ, “Об обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ[1]. Помимо этого перечень избирательных прав граждан и их гарантий может быть расширен законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 141 УК РФ воспрепятствование реализации гражданином избирательных прав может выражаться в активной (действия) и пассивной (бездействие) форме. Воспрепятствование может состоять в прямом отказе или противодействии свободному и всестороннему обсуждению кандидатов в депутаты или в президенты Российской Федерации, создании препятствий в ведении предвыборной агитации, блокировании работы доверенных лиц кандидатов в депутаты, устранении возможности ознакомления со списками избирателей, отказе в подаче заявлений о включении в список избирателей и пр. Оно может быть сопряжено, например, с закрытием избирательных участков в день голосования, отказом в выдаче избирательных бюллетеней или удостоверений на право голосования, уничтожением избирательных документов, принуждением к участию в выборах или голосованию за (против) конкретных кандидатов и другими действиями (бездействием).

Преступное деяние может быть также выражено в противоправном невключении в списки избирателей, неправомерном отказе в регистрации в качестве кандидата в депутаты, понуждении к голосованию за или против определенного депутата, отказе работодателя в предоставлении положенного по закону отпуска для осуществления своего избирательного права и т. п.

---

[1] Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497, 1998. № 26. Ст. 3005, 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3104.

При этом не имеет значения, в выборах какого уровня участвовал гражданин. Уголовный закон охраняет от преступных посягательств право участия в выборах федеральных органов власти, а также в государственные органы субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления.

Для того чтобы установить нарушение избирательного права, необходимо конкретизировать его содержание с учетом особенностей того или иного вида избирательной кампании. Так, активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Согласно закону активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа (п. 4 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ (пп. 4, 5 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Если гражданин в силу указанных ограничений лишен пассивного или активного избирательного права, воспрепятствование участию его в выборах не может служить основанием для квалификации деяния по ст. 141 УК РФ.

По существу, данный состав сконструирован с использованием оценочных категорий, вследствие чего четко очертить все уголовно наказуемые способы совершения рассматриваемого преступления невозможно. Вместе с тем это не означает, что воспрепятствование осуществлению избирательных прав может быть совершено любым способом. Так, не могут квалифицироваться в качестве преступления действия (бездействие), предусмотренные в гл. 5 КоАП РФ (ст.ст. 5.1—5.25).

И кроме того, воспрепятствование осуществлению избирательных прав является уголовно наказуемым, если оно создает действительные препятствия для законной реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной

власти и местного самоуправления. В связи с этим не подпадают под ч. 1 ст. 141 УК РФ такие действия, как пресечение сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов лицами, не достигшими 18-летнего возраста; удаление из помещения для голосования наблюдателей, препятствующих работе избирательных комиссий; прекращение иных незаконных избирательных действий.

Воспрепятствование работе избирательных комиссий ставит под угрозу процесс организации выборов, поскольку избирательные комиссии несут основное бремя ответственности по обеспечению условий для реализации соответствующих прав граждан.

Действующее законодательство предусматривает возможность создания следующих избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; окружные, территориальные (городские, районные и др.), участковые избирательные комиссии. Уголовно наказуемым признается воспрепятствование работе любой из этих комиссий, независимо от ее статуса (уровня).

Уголовно наказуемые способы противодействия работе избирательных комиссий прямо не очерчены в законе. Это может быть лишение членов избирательных комиссий возможности работать на участке голосования, выдавать бюллетени и подводить итоги голосования, а также блокирование помещений избирательных комиссий, незаконное изменение ее состава, игнорирование законных требований комиссии, лишение возможности присутствовать при голосовании наблюдателей и т. д. Воспрепятствование работе избирательных комиссий может также заключаться в создании существенных помех в их работе (намеренное отключение света в помещении, где работает комиссия, телефонов и т. п.), организации нарушений общественного порядка, дезорганизующих деятельность избирательных комиссий.

Однако не влекут наступление уголовной ответственности действия (бездействие), которые по своему характеру являются административными правонарушениями.

Воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, выражается в действиях (реже — в бездействии), направленных на создание препятствий к осуществлению указанными лицами полномочий, вытекающих из их статуса, либо ограничение их возможностей осуществлять свои полномочия. Это вмешательство в

какой бы то ни было форме в деятельность указанных лиц, противоправное воздействие на них с целью затруднить реализацию ими своих полномочий.

Член избирательной комиссии обладает правом выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей комиссии, требовать проведения по ним голосования, знакомиться с любыми документами и материалами соответствующей и нижестоящих комиссий, получать заверенные копии этих документов, а также обладает другими правами и полномочиями.

Воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии может принимать те же формы, что и воспрепятствование работе комиссий, однако оно направлено против конкретных лиц.

Нарушение тайны голосования заключается в нарушении условий, обеспечивающих негласность волеизъявления голосующих, либо совершении различных действий (бездействия), дающих возможность контролировать волеизъявление голосующих. Такими действиями могут, в частности, быть: ненадлежащее оборудование избирательного участка, воспрепятствование голосованию в кабинах, присутствие посторонних лиц при заполнении бюллетеней, выдача пронумерованных или иным образом помеченных бюллетеней, установление в кабинах для голосования специальной видеоаппаратуры, фиксирующей процесс волеизъявления избирателей. Кроме того, нарушение тайны голосования выражается в предании огласке результатов волеизъявления конкретного гражданина, а также создании таких условий, при которых невозможно обеспечить сохранение в тайне процесса заполнения бюллетеня. Например, создание таких условий на избирательном участке, при которых результаты индивидуального голосования становятся известны другим лицам, применение специальных способов установления результатов голосования конкретного гражданина или группы граждан либо совершение иных действий, позволяющих помимо воли избирателя установить результаты заполнения бюллетеня конкретным лицом.

Состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 141 УК РФ, сформулирован законодателем как формальный, т. е. преступление признается оконченным с момента совершения противоправных действий (бездействия), направленных на воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, независимо от того, удалось ли нарушителю ре-

ально воспрепятствовать осуществлению гражданином своих избирательных прав, работе избирательных комиссий.

Воспрепятствование и нарушение тайны голосования может быть совершено только с прямым умыслом. Виновный осознает общественно опасный характер своего деяния, что его действия (бездействие) препятствуют осуществлению избирательных прав, работе избирательной комиссии, нарушают тайну голосования и желает поступить соответствующим образом. Мотивы и цели деяний, предусмотренные в статье, не указаны в качестве обязательных признаков состава преступления, поэтому они могут быть самыми разнообразными, но не имеют значения для квалификации.

Субъект рассматриваемого преступления общий, им может быть любое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Как уже указывалось, рассматриваемое преступление необходимо отграничивать от административно наказуемых нарушений избирательных прав (в том числе ст. 5.1 КоАП РФ — нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей; ст. 5.6 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).

Отличие заключается в способах и формах нарушения. Формальное отступление от норм избирательного законодательства образует административное правонарушение. Важным отличительным признаком уголовно наказуемого способа нарушения прав является его способность служить реальным и существенным препятствием в реализации избирательных прав или полномочий членов избирательных комиссий. Другим критерием, отличающим преступление от административного правонарушения, является форма вины. Нарушение избирательных прав по неосторожности образует административно наказуемое деяние. Следует учитывать, что административную ответственность за нарушение законодательства о выборах согласно КоАП РФ несут и юридические лица (общественные и избирательные объединения, редакции периодических печатных изданий, теле- и(или) радиокомпании, кредитные учреждения и др.).

В части 2 ст. 141 УК РФ содержится семь квалифицирующих признаков, обуславливающих повышенную уголовную ответ-

ственность: подкуп, обман, принуждение, применение насилия, угроза применения насилия, совершение деяния с использованием виновным своего служебного положения, совершение деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Так, подкуп представляет собой передачу или обещание передачи денежных средств, имущества, подарков, имущественных выгод, иных материальных благ и ценностей гражданину за участие (неучастие) в выборах, голосование за или против конкретных кандидатов, воспрепятствование работе избирательной комиссии, членам избирательной комиссии за неучастие в выборах, неявку на работу, осуществление иных действий, заключающихся в воспрепятствовании проведения выборов. Наиболее распространенный способ подкупа — “покупка” голосов избирателей со стороны кандидатов на выборные должности или членов групп их поддержки, особенно на стадии досрочного голосования.

Вместе с тем не любое вручение имущественных ценностей избирателям образует состав преступления. Если оно напрямую не связывается с каким-либо вариантом поведения избирателей, не “требует” от них голосования за или против конкретных кандидатов, ответственность за такие действия должна наступать согласно ст. 5.16 КоАП РФ.

Обман — это распространение заведомо ложной информации, направленной на введение в заблуждение избирателей, кандидатов, наблюдателей, членов избирательных комиссий и других субъектов избирательного процесса. Он может выражаться в сообщении ложных сведений об отмене (переносе) выборов, об аннулировании регистрации тех или иных кандидатов, их данных, их партийной принадлежности, о времени и месте голосования, в совершении иных подобных действий. Обманным является и пассивное поведение (бездействие) — умолчание об истинном положении кандидатов, иных существенных обстоятельствах, предопределяющих волю избирателей.

Принуждение — это активное воздействие на физическое лицо с целью заставить его вопреки желанию совершить определенные действия, связанные с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий.

Насилие как квалифицирующий признак не конкретизировано применительно к составу преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 141 УК РФ. Учитывая вид и размер санкции, такой вид физи-

ческого насилия может быть связан с оказанием физического воздействия, выражающегося в нанесении ударов, в удержании, лишении свободы, побоях, причинении легкого и средней тяжести вреда здоровью. Если при воспрепятствовании осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий потерпевшему причинен тяжкий вред здоровью, ответственность наступает по совокупности ст. 141 и ст. 111 УК РФ.

Психическое насилие может выражаться в угрозах применения насилия. Угроза применения насилия заключается в психологическом воздействии на человека по изменению его воли путем его запугивания, высказывания готовности применить насилие. Вид угрозы в законе не конкретизирован. Однако сопоставление формулировок этого признака в рассматриваемой статье и других позволяет сделать вывод, что диапазон угроз в указанном преступлении достаточно широк, вплоть до угроз убийством, и дополнительно квалифицировать такую угрозу по ст. 119 УК РФ не требуется. Угроза должна быть реальной. Моментом ее реализации может быть как настоящее, так и будущее время.

Использование служебного положения в воспрепятствовании осуществлению избирательных прав, работе комиссий, при нарушении тайны голосования в любой форме также является квалифицирующим признаком данного преступления. В таком случае ответственность наступает за действия, совершенные специальным субъектом.

Виновный, используя свои полномочия, может изымать у избирательных комиссий помещения для голосования или оргтехнику, уклоняться от выделения бюджетных средств на проведение выборов, препятствовать организации предвыборных встреч кандидатов с избирателями и т. д. При квалификации обстоятельств использования служебного положения при совершении рассматриваемого преступления следует учитывать положения примечаний к ст.ст. 201 и 285 УК РФ. Однако в любом случае совершения подобных действий должностным лицом дополнительной квалификации по ст. 285 УК РФ не требуется.

При воспрепятствовании осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, совершенном группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, что также отнесено к квалифицирующему признаку данного преступления, поскольку подобные формы соучастия в значительной мере могут повлиять на ход и результаты выборов, применяются

положения чч. 2, 3 ст. 35 УК РФ, а ответственность должна наступать по п. “в” ч. 2 ст. 141 УК РФ.

Как и в других составах преступлений, квалифицирующий признак совершения преступления группой лиц по предварительному сговору характеризуется совокупностью трех обязательных условий: 1) в совершении преступления участвуют два или более лица; 2) сговор о совершении преступления состоялся до начала выполнения объективной стороны преступления; 3) участие в преступлении заключается в совместном выполнении объективной стороны преступления.

В соответствии с законом (ч. 3 ст. 35 УК РФ) организованная группа характеризуется устойчивостью, более высокой степенью организованности, распределением ролей, наличием организатора и руководителя.

В части 3 ст. 141 УК РФ конкретизируются действия должностных лиц, представляющие собой воспрепятствование работе избирательной комиссии.

Так, уголовной ответственности подлежат лица, действия которых направлены на вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах, с целью повлиять на ее решения, а именно предъявление требований или дача указаний должностным лицом по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”.

По общему правилу о конкуренции общей и специальной норм (ч. 3 ст. 17 УК РФ) в этих случаях содеянное должно квалифицироваться по ч. 3 ст. 141 УК РФ без ссылки на п. “б” ч. 2 этой статьи.

Согласно диспозиции рассматриваемой статьи вмешательство осуществляется в виде требования или указания, которые имеют свою форму и содержание.

Во-первых, неправомерное требование или указание может иметь как активную, так и пассивную форму, может быть выражено в письменной или устной форме. Во-вторых, чаще всего сущность требования выражается в решительной, категориче-

ской, неприкрытой просьбе о том, что должно быть выполнено. Указание представляет собой наставление, разъяснение, указывающее как действовать. В каждом конкретном случае эти обстоятельства необходимо установить и отразить в процессуальных документах.

Субъект данного преступления специальный, и это обстоятельство обуславливает особенности квалификации в соучастии. Так, исполнителями вмешательства могут быть только должностные лица (примечание к ст. 285 УК РФ), что позволяет им предъявлять требования или давать указания по указанным в диспозиции статьи вопросам. Следовательно, и соисполнительство возможно лишь при участии как минимум двух указанных лиц. Действия иных участников должны квалифицироваться в соответствии с ч. 4 ст. 34 УК РФ как организаторов, подстрекателей и пособников со ссылкой на соответствующую часть ст. 33 УК РФ.

Особенностью данного состава преступления является наличие обязательного признака — цели вмешательства в деятельность избирательной комиссии: повлиять на ее решение.

Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (ст. 141[1] УК РФ)

Статьей 141[1] УК РФ установлена уголовная ответственность за передачу кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд, или расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах, или передачу кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, или выполнение оплачиваемых работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на получение определенного результата на выборах, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда или с оплатой из соответствующего избирательного фонда

по необоснованно заниженным расценкам, внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц, а также 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, расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и перечисленных на специальный избирательный счет.

В период избирательной кампании благотворительная и финансовая деятельность субъектов избирательного процесса строго регламентирована действующим законодательством. Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, проведения предвыборной агитации, осуществления другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды (п. 6 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Объективную сторону состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 141^1 УК РФ, применительно к избирательной кампании могут образовывать следующие действия, которые являются способами оказания финансовой (материальной) поддержки:

а) передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд;

б) расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах;

в) передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда;

г) выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на получение определенного результата на вы-

борах, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда или с оплатой из соответствующего избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам;

в) внесение пожертвования в избирательный фонд через подставных лиц как способ оказания незаконной финансовой (материальной) поддержки. При этом итоговый результат (общая сумма) одной или нескольких финансовых операций, произведенных одним лицом или согласованными действиями группы лиц, должен составлять крупный размер.

Таким образом, оказание финансовой (материальной) поддержки может выражаться в виде представления помимо средств избирательного фонда денежных или иных материальных средств, их расходования, оказания услуг, предоставления иных выгод имущественного характера для проведения избирательной кампании перечисленными в статье субъектами избирательного процесса.

Под передачей денежных средств, материальных ценностей понимается непосредственное поступление указанных средств в рублях или иностранной валюте в распоряжение кандидата, избирательного объединения, избирательного блока для осуществления избирательной кампании без зачисления в избирательный фонд. Передача может осуществляться в наличной и безналичной форме.

Действующим законодательством запрещены 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 (п. 5 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Безвозмездная основа передачи денежных средств, материальных ценностей проявляется в отсутствии денежного возмещения в рублях (иностранной валюте) или в отсутствии иной формы материальной компенсации за предоставленные в процессе избирательной кампании денежные средства, материальные ценности или услуги материального характера.

Незаконная финансовая (материальная) поддержка может быть также осуществлена путем внесения пожертвований, что означает безвозмездное перечисление гражданином собственных денежных средств, а юридическим лицом денежных средств со

своего расчетного счета на специальный избирательный счет кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (пп. 14 и 15 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Подставным признается физическое или юридическое лицо, осуществляющее якобы от своего имени пожертвование, средства на которое передано другим лицом, желающим скрыть факт передачи указанных средств. Это, по сути, форма анонимного финансирования, которая запрещается действующим законодательством (подп. “н” п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Преступление окончено в момент, когда общая сумма незаконной финансовой (материальной) поддержки, оказанной перечисленными в статье способами, достигла крупного размера.

Крупным размером согласно примечанию к ст. 141^1 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 одного миллиона рублей. При отсутствии крупного размера может быть применена административная ответственность на основании ст.ст. 5.19, 5.20 КоАП РФ.

Если незаконная финансовая (материальная) поддержка складывалась из нескольких финансовых операций одного лица или группы лиц, действовавших согласованно, крупный размер представляет собой итоговый имущественный результат (общая сумма) этих операций. В таком случае необходимо установить причинную связь между действиями каждого участника преступления и общим имущественным результатом — финансовой (материальной) поддержкой в крупном размере.

Субъективная сторона данного состава преступления выражена в прямом умысле. В диспозиции статьи прямо указана цель совершения противоправных действий — достижение определенного результата на выборах.

Субъектом преступления является вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Объективную сторону состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 141^1 УК РФ, применительно к избирательной кампании могут образовывать следующие действия:

а) использование помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока и соответственно крупный размер использованной финансовой (материальной) поддержки;

б) расходование пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и перечисленных на специальный избирательный счет; крупный размер израсходованных пожертвований.

Под использованием финансовой (материальной) поддержки понимается расходование указанных средств на проведение избирательной кампании. К пожертвованиям, запрещенным законодательством о выборах, относятся те виды безвозмездных взносов физических и юридических лиц, которые перечислены в п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков: иностранным государствам и иностранным юридическим лицам; иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; лицам без гражданства; гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, (для открытых акционерных обществ — на день составления списка акционеров за предыдущий год); международным организациям и международным общественным движениям; органам государственной власти и органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям и организациям; юридическим лицам, имеющим государственную и(или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов; организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами, а также организациям, учрежденным юридическими лицами (за некоторыми исключениями — подп. “д” и “и” п. 6 ст. 58 Федерального закона от

12 июня 2002 г. № 67-ФЗ); воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах.

Под расходованием средств пожертвований понимается оплата с их помощью, например, агитационных материалов и услуг по проведению агитации, осуществление иных затрат по финансированию избирательной кампании.

Преступление окончено, когда общая сумма использованной финансовой (материальной) поддержки или израсходованных пожертвований образует крупный размер.

Преступление может быть совершено лишь умышленно. Лицо осознает, что оно использует финансовую (материальную) поддержку помимо избирательного фонда или расходует в крупном размере средства пожертвований, запрещенных законодательством о выборах, и желает так поступать.

У данного преступления специальный субъект. Им могут быть перечисленные в ч. 2 статьи лица — кандидат, уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам, уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения или избирательного блока.

Фальсификация избирательных документов (ст. 142 УК РФ)

В соответствии с ч. 1 ст. 142 УК РФ установлена уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов.

Объективная сторона характеризуется тем, что рассматриваемое преступление может быть совершено только путем активных действий, прямо указанных в диспозиции ч. 1 ст. 142 УК РФ.

Фальсификация избирательных документов представляет собой умышленное изменение содержания данных подлинных документов путем подделки, подчистки, дописки, пометки другим числом, иным способом, а также изготовление (создание) другого документа с ложным содержанием.

При этом избирательными документами признаются письменные документы, имеющие определенное юридическое значение в избирательном процессе: списки избирателей, подписные листы, бюллетени, акты приемки—передачи бюллетеней, удостоверения

на право голосования, заявления избирателей, протоколы и решения избирательных комиссий. Практика проведения избирательных кампаний показала, что общественную опасность представляет также фальсификация документов на такой ранней стадии избирательного процесса, как сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, избирательного объединения (блока).

Любой подлог избирательных документов влечет уголовную ответственность по ст. 142 УК РФ. Фальсификация избирательных документов по ряду действий объективной стороны относится к разновидности служебного подлога. В отличие от служебного подлога, предметом которого являются различные официальные документы, предметом преступления, предусмотренного ст. 142 УК РФ, могут считаться только определенные документы.

В соответствии с законодательством о выборах избирательными документами являются: списки избирателей, подписные листы, избирательные бюллетени, удостоверения на право голосования, открепительные талоны, протоколы по подсчету голосов, счетные листы и т. п. Очевидно, к избирательным документам следует относить все документы, на основании которых осуществляется фиксация избирательных голосов, подведение итогов выборов.

Фальсификацию избирательных документов важно отличать от иных злоупотреблений при проведении выборов: введение в заблуждение избирателей, оказание на них давления, обманное заполнение бюллетеней за граждан и т. п. Следует иметь в виду, что при фальсификации избирательных документов нарушается прежде всего порядок документального оформления, подтверждения результатов выборов. Иные действия, нарушающие процедуру проведения выборов, при соответствующих обстоятельствах могут расцениваться как воспрепятствование осуществлению гражданином избирательных прав или воспрепятствование работе избирательных комиссий и квалифицироваться по ст. 141 УК РФ.

Для рассматриваемого состава характерно наличие специального субъекта преступления. Согласно закону субъектами фальсификации избирательных документов являются: а) член избирательной комиссии; б) уполномоченный представитель избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей; в) кандидат или уполномоченный им представитель.

На первый взгляд, законодательство исчерпывающим образом определяет круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности по ч. 1 ст. 142 УК РФ. Однако, чтобы избежать ошибок в правоприменительной практике, необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, надо помнить, что в работе избирательных комиссий принимают участие члены комиссии с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса. Поскольку члены комиссии с правом совещательного голоса не обладают правом выдачи бюллетеней, участия в сортировке и подсчете бюллетеней, составления протокола об итогах голосования, голосования при принятии решения на заседании комиссии, то и ответственности по ч. 1 ст. 142 УК РФ могут подлежать только члены комиссии с правом решающего голоса.

Во-вторых, диспозиция анализируемой уголовно-правовой нормы конкретизирует признаки инициативной группы. Вместе с тем в уголовном законе упоминается об инициативной группе только применительно к проведению референдума. Что же касается выборов, то в этом случае образование инициативной группы по выдвижению кандидата оговаривается в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. Отсюда следует, что к ответственности по ч. 1 ст. 142 УК РФ могут быть привлечены только члены инициативной группы по проведению референдума, а члены инициативной группы по выдвижению кандидата в Президенты Российской Федерации нет.

В-третьих, в прямо оговоренных законом случаях к составлению избирательной документации имеют отношение и иные лица (например, командиры воинских частей, капитаны судов, находящихся в плавании, руководители дипломатических представительств или консульских учреждений). При совершении ими действий, описанных в ч. 1 ст. 142 УК РФ, они должны, в зависимости от характера содеянного, нести ответственность за соответствующие должностные преступления.

В-четвертых, в случае фальсификации избирательных документов (в частности, подписных листов) сборщиками подписей и иными лицами, не являющимися членами инициативной группы, их действия следует квалифицировать по ст. 141 УК РФ.

В правоприменительной практике неоднозначно решается вопрос об ответственности соучастников (частных или должностных лиц) за фальсификацию избирательных документов.

Представляется, что в зависимости от субъектного состава фальсификации избирательных документов возможны три основные ситуации:

1) рассматриваемое деяние совершено частным или должностным лицом без признаков соучастия с членами избирательной комиссии или иными уполномоченными лицами. Если в этом случае иное должностное лицо не обладает какими-либо полномочиями по проведению выборов, то данное лицо, а также частное лицо должны нести ответственность по ч. 1 или ч. 2 ст. 327 УК РФ;

2) фальсификация избирательных документов или иные действия по подлогу выборов совершены в соучастии с частным лицом. В этой ситуации в соответствии с ч. 4 ст. 34 УК РФ частное лицо несет ответственность по ст. 142 УК РФ в форме пособничества, подстрекательства или как организатор преступления;

3) деяние совершено в соучастии с должностным лицом. Если при этом полномочия должностного лица каким-либо образом связаны с проведением выборов (например, глава органа местного самоуправления, командир воинского формирования и т. п.), то указанные лица за участие в фальсификации избирательных документов при соответствующих обстоятельствах должны отвечать по ст.ст. 34, 285 и ст. 142 УК РФ.

Состав преступления, предусмотренный ч. 2 рассматриваемой статьи, является специальным по отношению к составу преступления, предусмотренному ч. 1 ст. 142 УК РФ.

Для ответственности по ч. 2 ст. 142 УК РФ достаточно совершения любого из двух деяний: а) подделки подписей избирателей, что является (как указывалось выше) частным случаем фальсификации избирательных документов; б) заверения заведомо поддельных подписей (подписных листов). Причем указанные в ч. 2 ст. 142 УК РФ деяния должны быть совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединены с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозы его применения, а также уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Понятия “совершение преступления по предварительному сговору или организованной группой”, “подкуп”, “принуждение”, “применение насилия” аналогичны ранее рассмотренным формам преступной деятельности.

Угроза применением насилия и уничтожением имущества при совершении данного преступления направлена на то, чтобы, подавляя волю потерпевшего и запугивая его, заставить выполнить требование виновного. При этом не имеет значения, является ли потерпевший собственником имущества, находящегося под угрозой уничтожения, или оно принадлежит ему по праву владения или пользования либо передано под охрану. Под уничтожением чужого имущества следует понимать такие действия виновного, которые привели имущество в полную негодность или физически ликвидировали его. Уничтожение имущества означает, что оно навсегда теряет свою экономическую ценность, не может быть восстановлено и использовано согласно своему бытовому и хозяйственному назначению.

Существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства наиболее часто выражается в причинении материального вреда, когда государственным и иным публичным организациям причиняется имущественный ущерб в виде прямых убытков либо упущенной выгоды. Последствия фальсификации могут иметь и нематериальную природу и быть выражены: в нарушении конституционных прав и свобод граждан; в подрыве авторитета органов власти, государственных и муниципальных учреждений; в создании помех и сбоев в их работе; в нарушении общественного порядка; в сокрытии тяжких преступлений и т. п. В постановлении Пленума Верховного суда СССР “О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге”[1] от 30 марта 1990 г. № 4 указано, что для признания нарушения прав существенным необходимо учитывать следующие факторы: степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу конкретного звена властного публичного аппарата; характер и раз-

---

[1] См. также: О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 4.

мер причиненного материального ущерба; число потерпевших граждан; тяжесть причиненного им морального, физического или имущественного вреда.

Субъективная сторона фальсификации избирательных документов характеризуется прямым умыслом. Виновный сознает фактическое содержание совершаемых противоправных действий. Мотивы и цели преступления на квалификацию не влияют.

Преступление, предусмотренное ч. 3 ст. 142 УК РФ, будет иметь место, если совершено любое из трех деяний: а) незаконное изготовление избирательных бюллетеней; б) хранение указанных бюллетеней; в) их перевозка.

В соответствии со ст. 63 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ для проведения выборов избиратель получает бюллетень. Бюллетени изготовляются исключительно по распоряжению соответствующей комиссии и являются документами строгой отчетности. Число изготовленных бюллетеней не должно более чем на 3% превышать число зарегистрированных избирателей.

Бюллетени изготовляются: а) для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации: с использованием специальной бумаги (бумаги с водяными знаками или цветной бумаги) или специальной краски; с нанесением на бланк бюллетеня типографским способом надписи микрошрифтом или защитной сетки; б) для выборов в органы местного самоуправления (кроме выборов в представительные органы местного самоуправления по избирательным округам, численность избирателей в которых не превышает пять тысяч человек): с использованием цветной бумаги или специальной краски или с нанесением типографским способом цветного фона; с нанесением на бланк бюллетеня типографским способом надписи микрошрифтом или защитной сетки. Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждается соответствующими комиссиями. Изготовленные полиграфической организацией бюллетени выбраковываются ее работниками под наблюдением членов комиссии с правом решающего голоса, разместившей в соответствии с законом заказ на изготовление бюллетеней, после чего передаются по акту членам данной комиссии. После передачи упакованных в пачки бюллетеней в количестве, соответствующем заказу, работники полиграфической организации уничтожают по акту выбракованные, а

также превышающие заказанное количество бюллетени (при их выявлении). 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, избирательные блоки.

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 каждое из указанных лиц вправе подписать акты, указанные в настоящем пункте. 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. Ответственность за правильность передачи бюллетеней несут председатели комиссий, осуществляющих передачу и получение бюллетеней.

Особенности изготовления, хранения и перевозки избирательных бюллетеней регулируются в законодательных актах о выборах соответствующего уровня.

Преступления, предусмотренные ст. 142 УК РФ, будут окончены после совершения любого из альтернативных деяний, указанных в статье. Исключение составляет предусмотренный ч. 2 ст. 142 УК РФ вариант, когда кроме совершения названного в этой норме деяния требуется наступление последствий — существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. В этом случае преступление будет окончено с момента наступления последствий указанного нарушения.

Фальсификация итогов голосования (ст. 142[1] УК РФ)

Статьей 142[1] установлена уголовная ответственность за альтернативно совершаемые деяния: включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо представление заведомо неверных сведений об избирателях, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц, либо фаль-

сификация подписей избирателей в списках избирателей, либо замену действительных бюллетеней с отметками избирателей, либо порчу бюллетеней, приводящую к невозможности определить волеизъявление избирателей, либо незаконное уничтожение бюллетеней, либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, либо подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования, либо заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования, либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения, либо заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов.

Несмотря на громоздкость конструкции состава преступления, уголовно-противоправные деяния, за некоторыми исключениями, прописаны достаточно четко.

Из старой редакции “избирательных” статей остались понятия: “заведомо неправильный подсчет голосов”, суть которого состоит в преднамеренном искажении результатов голосования и может заключаться в увеличении (уменьшении): числа избирателей, внесенных в списки и принявших участие в голосовании; количества бюллетеней, признанных недействительными; числа голосов, поданных за того или иного кандидата (список кандидатов), а также “заведомо неправильное установление результатов выборов” — вопреки фактическому волеизъявлению избирателей, в нарушение требований закона состоявшиеся выборы объявляются несостоявшимися, действительные — недействительными, избранный кандидат — неизбранным, и наоборот. Однако поскольку определение результатов выборов относится к исключительному ведению избирательных комиссий как коллегиальных органов, привлечение к ответственности за такие действия выглядит весьма проблематичным, а рассматриваемый признак объективной стороны — достаточно декларативным.

Состав данного преступления формальный, оно признается оконченным с момента совершения любого из действий, оговоренных в диспозиции ст. 142^1 УК РФ. Это особенно важно подчеркнуть, так как нередко привлечение к ответственности вопреки требованиям уголовного закона связывается с наступлением неблагоприятных последствий.

Раздел 5

РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию по делам о преступлениях против избирательных прав

Конструкции уголовно-правового описания составов преступлений против избирательных прав граждан диктуют необходимость исследовать и доказывать множество разнообразных обстоятельств, связанных с деятельностью избирательных комиссий и вмешательством в эту деятельность, воспрепятствованием свободному осуществлению гражданином своего пассивного или активного избирательного права, порядком финансирования избирательных кампаний, документооборотом и фальсификацией избирательных документов, подведением итогов голосования и их фальсификацией, наличием прямого умысла на достижение определенных результатов, осознанное совершение конкретных действий и др.

Субъекту уголовного преследования необходимо знать не только избирательное законодательство, но и избирательный процесс, иначе говоря, как должны проводиться выборы, чтобы их результаты были признаны легитимными.

Обязательно следует проверять, все ли требуемые законом формальности соблюдены изначально, с момента возникновения возможности осуществить пассивные или активные избирательные права. В противном случае все последующие действия являются незаконными, даже при неукоснительном соблюдении требований законодательства. Помимо этого при выявлении нарушений в начале избирательной деятельности возникают дополнительные возможности для анализа серьезности намерений как совершения преступления, так и противодействия следствию. Это

имеет огромное значение для организации расследования, внесения соответствующих коррективов в тактику и стратегию расследования.

Указанное обеспечивается путем анализа законодательно установленных порядка организации и проведения выборов, полномочий и обязанностей физических и юридических лиц, участвующих в избирательном процессе, изучения всего избирательного процесса.

Исследование указанных обстоятельств необходимо для того, чтобы, используя метод матрицирования, выяснить, кем и какие именно нарушения, каких законодательных актов допущены. Только при таком подходе можно собрать необходимые доказательства.

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ)

Воспрепятствованием свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав являются любые умышленные деяния, посягающие на эту свободу. Воспрепятствование работе избирательной комиссии может быть как активным, так и пассивным, например неисполнение решения избирательной комиссии. Очевидно, что при разграничении преступления от административного правонарушения возникают определенные трудности. Поэтому важно со всей скрупулезностью устанавливать умысел и способ совершения правонарушения. Основаниями разграничения уголовно наказуемого правонарушения от административного могут являться качественные и количественные критерии.

Совершение данного преступления возможно как в отношении конкретного лица, так и в отношении неопределенного круга лиц.

В отношении конкретного лица воплотить умысел на воспрепятствование осуществлению избирательного права можно только в отношении надлежащего субъекта — того лица, которое обладает таким правом и желает им воспользоваться. В связи с этим необходимо устанавливать, действительно ли данное лицо приобрело и не утратило своих прав избирать и быть избранным и действительно ли желает это сделать.

Необходимо устанавливать возраст, гражданство, дееспособность лица, которому предположительно воспрепятствовали в осуществлении его прав, и иные обстоятельства.

Для определения возраста лица, когда это необходимо, устанавливается подлинность паспорта, законность его выдачи. С этой целью проверяется подлинность документов, на основании которых выдан паспорт, собираются документы, подтверждающие рождение, проживание, обучение, медицинское обслуживание лица, допрашиваются свидетели, проводятся экспертизы (почерковедческая, техническая документов, иные).

Воспрепятствование осуществлению избирательного права неопределенному кругу лиц, как правило, выражается в нарушении процедуры подготовки и проведения выборов. В ходе расследования необходимо проверять соблюдение всех процедур на каждом этапе избирательного процесса с целью выявления нарушений.

Способы совершения преступлений, предусмотренных ст. 141 УК РФ, могут быть различными в зависимости от этапа избирательного процесса.

Так, образованию партий могут чинить различного рода препятствия, например, срывать учредительные собрания, отказывать по надуманным, не предусмотренным законом основаниям в регистрации и т. д. Отсутствие в избирательном процессе определенной партии с ее программой будет являться препятствием в осуществлении избирательного права конкретным лицам, желающим образовать такую партию и голосовать за ее кандидатов. Это относится и к неограниченному кругу избирателей, которые проголосовали бы за провозглашаемые ею идеи.

В этом случае важно выяснить, кто и каким способом препятствовал образованию партии, являлось ли целью его действий исключение ее из избирательного процесса или это делалось по иным мотивам.

Обоснованность и законность отказа в регистрации партий должны быть доказаны либо опровергнуты. Для этого исследуются основания отказа, соответствие их закону. Возможно привлечение специалиста, который поможет установить законность выполнения процедуры образования партии, законность и обоснованность ее регистрации, укажет, в чем именно выразились нарушения, какие правовые нормы и каких нормативных актов не соблюдены, кто за это ответственен.

Непринятие уполномоченным на то государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом решения о назначении даты выборов, в том числе в порядке ротации части депутатского корпуса — явное препятствие для осуществления как пассивного, так и активного избирательного права.

Аналогично следует расценивать непринятие мер по образованию избирательных округов, избирательных участков, составлению списков избирателей.

В необходимых случаях требуется изучить соблюдение процедуры выдвижения кандидата в депутаты, составления списка кандидатов и законность выдвижения каждого кандидата.

Необходимо установить, обладает ли кандидат пассивным избирательным правом, т. е. достиг ли 21-летнего возраста, не лишен ли он такого права каким-либо судебным решением (признан недееспособным, находится в местах лишения свободы по приговору суда, лишен права занимать государственные должности), не выдвинут ли он в нескольких округах, несколькими политическими партиями и т. д.

Проверяется достоверность указанных о каждом кандидате сведений, сообщенных в окружную избирательную комиссию — фамилия, имя, отчество, дата рождения, место жительства, а также комплектность документов, представляемых в комиссию, и достоверность содержащихся в них сведений.

Аналогично проверяются данные при выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам.

Выдвижение федерального списка с соответствующим количеством кандидатов политической партии производится аналогично выдвижению федерального списка кандидатов политической партией. Соответствующим образом производится и проверка законности их выдвижения, включая и имеющиеся дополнительные требования.

Проверяются сроки выдвижения, изменения наименования округа, сроки проведения других юридически значимых действий.

Должен быть проверен процесс сбора подписей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, кандидатов федерального списка, кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, а также правильность приема и проверки собранных подписей, соблюдение процедуры внесения залога.

Кроме того что в ходе расследования следует проверить достоверность данных, содержащихся в подписных листах, требуется исследовать сам процесс проверки избирательными комиссиями достоверности данных, содержащихся в подписных листах, сведений, представленных кандидатами, политическими партиями.

При проверке подписных листов следует устанавливать подлинность и даты исполнения подписей избирателей, достоверность сведений об избирателях; кто внес сведения об избирателе в подписной лист — сам избиратель или лицо, осуществлявшее сбор подписей; подлинность подписей лиц, осуществлявших сбор подписей, и уполномоченных представителей политических партий, кандидатов. В необходимых случаях следует проверить мнение привлеченного специалиста-почерковеда и назначить соответствующую экспертизу — судебно-почерковедческую, судебно-техническую документов. Хотя определение достоверности подписи избирателя методом опроса запрещается избирательным законодательством, данное обстоятельство устанавливается иной процедурой — путем допроса, очных ставок или иным предусмотренным уголовно-процессуальным законом способом.

В ходе расследования целесообразно использовать материалы, собранные специалистами, которым была поручена проверка достоверности биографических и иных, представленных кандидатом, политической партией сведений, в частности подразделениями и работниками Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства транспорта, других министерств и ведомств — о размере и источниках доходов, имуществе кандидатов и зарегистрированных кандидатов в депутаты, о реквизитах, указываемых юридическими лицами в соответствии с требованиями избирательного законодательства, а также сведения, собранные правоохранительными органами[1]. Сведения о месте рождения, адресе места работы и места жительства кандидата могут быть уточнены в соответствующем адресно-справочном бюро при МВД, ГУВД, УВД или в других организациях, о наличии (отсутствии) неснятых или непогашенных судимостей — по учетам ГИЦ МВД России и информационных центров МВД, ГУВД, УВД по месту регистрации кандидата, а также месту осу-

[1] Об исполнении представлений избирательных комиссий: Приказ МВД РФ от 25 сентября 1999 г. № 728 // Сборник законодательных и иных актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации 1997—1999 гг. М., 2000.

ждения, если эти сведения указаны в заявлении кандидата или выявлены в ходе проверки по учетам, в информационных центрах МВД, ГУВД, УВД по месту рождения, а также по местам основной работы (службы) и жительства кандидата, если они не совпадают с местом его регистрации. Правильность и законность создания, наполнения и расходования средств избирательных фондов контролируется контрольно-ревизионными службами[1].

Эти материалы в случае обнаружения признаков нарушения законодательства о выборах должны направляться избирательной комиссией в правоохранительные органы для установления факта нарушения, влекущего уголовную или административную ответственность, либо в суд для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

Однако следует помнить, что указанные материалы нуждаются в проверке.

Также целесообразно изучать и при необходимости приобщать к материалам дела подлинники или копии материалов проверки обжалования результатов регистрации.

При исследовании процесса и результатов регистрации списка кандидатов или кандидата необходимо обращать внимание на соблюдение установленных законодательством различных сроков выполнения тех или иных действий. Например, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через десять дней после приема необходимых для регистрации документов или после поступления избирательного залога на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обязана принять решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного списка. Окружная избирательная комиссия не позднее чем через десять дней после приема необходимых для регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу документов или после поступления избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации также обязана принять решение о регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу либо мо-

---

[1] О примерном Положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: Постановление Центризбиркома РФ от 28.05.2003 г. № 9/82-4.

тивированное решение об отказе в регистрации указанного кандидата. При регистрации кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, федерального списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии о регистрации отмечается факт выдвижения кандидата соответствующими политической партией, избирательным блоком, указываются дата и время регистрации.

Обязательным элементом избирательного процесса является предвыборная агитация, обеспечение свободных и равных прав на ее осуществление. С одной стороны, это право граждан получать достоверную информацию и в том виде и количестве, которые бы не искажали ее содержание и не оказывали воздействие на объективность ее восприятия, что в свою очередь не влияло бы на свободу выбора и волеизъявления. С другой стороны — это право кандидата, партии на предоставление такой информации избирателям. Законодательством о выборах и средствах массовой информации некоторые вопросы в этой части отражены. Например, закреплена гарантия на равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, предписано проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами. Любое действие, направленное на ущемление права на осуществление законной агитации, может рассматриваться как нарушение избирательного права как кандидата, так и неограниченного круга избирателей.

Такие нарушения могут приобретать разнообразный характер, выражающийся в нарушении пропорциональности предоставляемого эфирного времени для агитации, уничтожении наглядной агитации, распространении информации, не соответствующей действительности, как о самом кандидате, так и его противнике и т. п.

Воспрепятствование конкретным гражданам в осуществлении их права на участие в выборах может выражаться в нарушении порядка составления списков избирателей. Эти нарушения могут выражаться в нарушении сроков составления и предоставления списков уполномоченными на то лицами, искажении данных об избирателях, невключении в списки.

При проверке обстоятельств составления списка избирателей необходимо исследовать следующие вопросы.

1. На кого возложена обязанность по составлению списков избирателей, по каким формам составляются данные списки, кем устанавливается форма?

2. В какие сроки должны быть составлены данные списки, кто предоставляет сведения об избирателях при составлении данных списков?

3. Какие существуют особенности составления списков избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях?

4. Какие существуют особенности составления списков избирателей по избирательному участку, образованному на территории воинской части?

5. Какие существуют особенности составления списков избирателей по избирательному участку, образованному в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), на судне, находящемся в день голосования в плавании, либо на полярной станции?

6. Какие существуют особенности составления списков избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации?

7. Кем собираются и уточняются сведения об избирателях, какие установлены сроки представления и уточнения данных сведений?

8. Сколько существует экземпляров списка избирателей согласно закону, для чего предназначен каждый из экземпляров, какого рода сведения включаются в список избирателей?

9. В каком виде составляются списки избирателей, как используется ГАС “Выборы” при составлении списков избирателей?

10. Каков порядок передачи экземпляров в участковые избирательные комиссии, в какие сроки должна быть осуществлена передача списков избирателей, что делают с машинописным экземпляром списка избирателей, кем подписываются и визируются экземпляры списков избирателей?

11. Кем подписываются списки по избирательным участкам?

12. Возможно ли разделение списка избирателей на отдельные части?

13. Что обязана сделать участковая избирательная комиссия после получения списка избирателей, в каком порядке вносятся изменения и уточнения в список избирателей?

14. Какие меры ответственности установлены за несоблюдение правил составления и предоставления списков избирателей?

Способом воспрепятствования осуществлению гражданами своего избирательного права при голосовании является нарушение тайны голосования, например, отсутствие соответствующим образом оборудованных мест для голосования. Эти нарушения могут допускаться как в отношении отдельного лица, так и в отношении неопределенного количества граждан. При тайном голосовании должна быть исключена возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Тайна результатов голосования избирателя обеспечивается заполнением избирательного бюллетеня в кабине или ином специально оборудованном месте, где присутствие других лиц недопустимо.

В процессе расследования при выяснении обстоятельств воспрепятствования работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии необходимо проверять законность деятельности соответствующей избирательной комиссии, ее компетентность, законность образования, вхождения в нее каждого из членов и т. д. Это необходимо для того, чтобы не возникли сомнения в том, что объект преступного посягательства является надлежащим, а также для того, чтобы определить, не вышли ли за пределы своей компетенции комиссия либо ее члены.

Избирательный процесс является сложным, многоаспектным явлением, регулируется большим количеством нормативных актов. Разобраться в нем без специальных познаний практически невозможно.

Лиц, обладающих такими специальными познаниями, следует привлекать к участию в расследовании в порядке ст. 58 УПК РФ[1].

Использование специальных познаний поможет ответить на следующие вопросы.

1. Могут ли быть признаны результаты выборов законными, если нет, то по каким причинам, кто несет за это ответственность и на основании каких именно норм и каких нормативных актов?

2. Могут ли быть признаны результаты избирательного процесса законными, если нет, то по каким причинам, кто несет за это ответственность и на основании каких именно норм и каких нормативных актов?

---

[1] См. напр.: Эксархопуло А. А. Специальные познания и их использование в исследовании материалов уголовного дела. СПб., 2005.

3. В соответствии ли с положениями законодательства проведены выборы, если нет, то кем, какие именно нормы и каких именно нормативных актов нарушены?

4. Имелись ли изъяны в организации избирательного процесса, если да, то в чем они выразились, в результате чьих действий?

5. Имелись ли изъяны в организации избирательного процесса, если да, то повлияли ли они на результаты избирательного процесса, если да, то как?

6. Имелись ли изъяны в организации избирательного процесса, если да, были ли при этом допущены нарушения законодательных норм, если да, то какие именно и каких нормативных актов?

7. Имелись ли изъяны в организации избирательного процесса, если да, то есть ли между ними прямая причинная связь с наступившими последствиями?

8. Можно ли было выявить изъяны (нарушения), если да, то как и в чьи обязанности это входило, в соответствии с какими нормами каких нормативных актов?

9. Что необходимо было сделать, чтобы выявить допущенные изъяны (нарушения)?

10. Имелась ли реальная возможность выявить допущенные изъяны (нарушения), если нет, то почему?

11. Правильно ли проведены (в соответствии с требованиями законодательства), организованы выборы, если нет, то в чем это выразилось, какие именно нормы, каких нормативных актов и кем нарушены?

12. Как должно было действовать в данной ситуации конкретное должностное или иное лицо?

13. Какими нормативными актами регламентируется данная деятельность должностного лица, органа, учреждения и т. д.?

14. Соответствуют ли действия должностного или иного лица, органа, учреждения и т. д. установленным нормам (законодательству), если нет, то какие нормы и каких нормативных актов нарушены?

15. В результате каких нарушений и кем допущенных, каких именно норм и каких нормативных актов наступили конкретные последствия?

16. Какие именно действия должен был совершить Н. в данной конкретной ситуации, какими конкретно нормами и каких нормативных документов он должен был при этом руководствоваться?

17. Как должен был действовать Н. для предотвращения наступления конкретных последствий, какими нормами и каких нормативных актов он должен был при этом руководствоваться?

18. Имел ли Н. возможность предотвратить наступление конкретных последствий, как он должен был для этого действовать, какими нормами и каких нормативных документов он должен был при этом руководствоваться?

19. Правильно ли действовал Н. в данной ситуации, если нет, то какие нарушения каких норм и каких нормативных документов им нарушены?

20. Имеется ли прямая причинная связь между действиями (бездействием) Н. и наступившими последствиями?

21. Каковы причины и условия, способствовавшие наступлению конкретных последствий?

22. Имелись ли злоупотребления, если да, то в чем они выразились, кем допущены, какими именно нормами и каких нормативных актов злоупотребили?

23. Имелись ли превышения полномочий, если да, то в чем они выразились, кем допущены, какие именно нормы и каких нормативных актов были превышены?

24. Какими полномочиями обладает Н., в соответствии с какими нормами и каких законодательных актов?

25. Как должен был действовать Н. в данной ситуации для обеспечения законности результатов избирательного процесса, в соответствии с какими именно нормами и каких законодательных актов?

26. Как должен был действовать Н. в данной ситуации для обеспечения законности результатов выборов, в соответствии с какими именно нормами и каких законодательных актов?

27. Как должен был быть организован избирательный процесс для обеспечения законности результатов выборов?

28. Правильно ли и в соответствии ли с надлежащей процедурой произведен подсчет голосов?

29. Является ли возможной ситуация, на которую указывает Н., с точки зрения надлежащей организации избирательного процесса?

30. Является ли возможной ситуация, на которую указывает Н., с позиции избирательного законодательства?

31. Противоречит ли данный нормативный акт законодательству, если да, то какому именно, какой его норме и в чем именно?

32. Нарушена ли процедура принятия данного нормативного акта, в чем именно выразилось нарушение, какая норма и какого правового акта нарушена, кем допущено нарушение?

33. Какие последствия наступили или могли наступить при реализации данного нормативного акта, противоречащего законодательству или принятого с нарушением процедуры?

При расследовании преступлений рассматриваемой категории следует использовать методологические криминалистические разработки[1].

Расследование преступлений данного вида, сопровождавшихся применением насилия либо угрозой его применения, не требует дополнительной разработки, поскольку такие деяния не имеют существенных различий с иными аналогичными преступлениями[2]. В данном случае важным является доказывание мотивации преступных проявлений, связанных именно с воспрепятствованием выполнению определенных функциональных обязанностей конкретного лица или группы лиц.

При наличии оснований полагать, что существовали различного рода злоупотребления должностным положением, которые, как правило, связанны с получением взяток или коммерческим подкупом, следует использовать соответствующие криминалистические методики[3].

При совершении преступного посягательства группой лиц следует использовать положения методик расследования, разработанных по иным составам преступлений в соответствующей их части. При этом необходимо учитывать, что рассматриваемые

---

[1] Подробнее см.: Корсаков К. А. Методы научного познания в уголовном судопроизводстве: Конспект лекций. СПб., 2004; Шаталов А. С. Криминалистические алгоритмы и программы. Теория. Проблемы. Прикладные аспекты. М., 2001.

[2] См. напр.: Аверина А. Н. Раскрытие серийных преступлений против личности и убийств, совершенных по найму: Учеб.-метод. пос. М., 1998; Бурданова В. С., Никитин Л. Н. Расследование умышленного причинения вреда здоровью: Учеб. пос. 4-е изд. перераб. и доп. СПб., 2004; Марков А. Я. Расследование причинения вреда здоровью: Учеб. пос. М., 1998; Справочник следователя / Отв. ред. Н. А. Селиванов. Вып. 1, 2. М., 1990.

[3] См. напр.: Кушниренко С. П. Особенности расследования взяточничества: Учеб. пос. СПб., 2002; Пристансков В. Д. Особенности допроса заявителя о взяточничестве. Криминалистический аспект: Учеб. пос. СПб., 2002; Кушниренко С. П., Пристансков В. Д. Преступления коррупционной направленности. Проблемы противодействия. СПб., 2004; Яни П. С. Взяточничество и должностное злоупотребление: уголовная ответственность. М., 2002.

преступления совершаются высокоорганизованными группами, сходными по своей структуре с бандами и преступными сообществами[1].

В ходе расследования неправомерного вмешательства в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” используются методики, разработанные в отношении преступлений в сфере компьютерной информации[2].

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения (ст. 141[1] УК РФ)

В ходе расследования преступлений, предусмотренных ст. 141[1] УК РФ, подлежат исследованию и доказыванию следующие обстоятельства:

характер действий, в которых выразилась финансовая (материальная) поддержка;

размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, обстоятельства их передачи кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку;

легитимность кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;

является ли финансовая поддержка безвозмездной;

целевое назначение финансовой (материальной) поддержки;

---

[1] См. напр.: Дворкин А. И., Бабаева Э. У., Токарева М. Е., Чернова К. Т. Расследование убийств, совершенных организованными вооруженными группами: Метод. пос. М., 1995; Жбанков В. А. Методика расследования бандитизма: Конспект лекции. М.,1995; Никитин Л. Н., Рохлин В. И. Серова Е. Б., Степанов А. А. Бандитизм: расследование и прокурорский надзор. СПб., 1998.

[2] См. напр.: Бондарь К. М., Селезнев А. Г. Расследование преступлений, совершаемых с помощью компьютерной техники: Лекция. Хабаровск, 1998; Быстряков Е. П., Иванов А. П., Клинов В. А. Расследование компьютерных преступлений: Учеб. пос. Саратов, 2000; Вехов В. В. Компьютерные преступления: способы совершения и раскрытия / Под ред. Б. П. Смагоринского. М., 1996; Гаврилин Ю. В. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации: Учеб. пос. М., 2001; Крылов В. В. Расследование преступлений в сфере информации. М., 1998; Кушниренко С. П., Панфилова Е. П. Уголовно-процессуальные способы изъятия компьютерной информации по делам об экономических преступлениях: Учеб. пос. 3-е изд. испр. и доп. СПб., 2004; Пособие для следователя. Расследование преступлений повышенной общественной опасности / Под ред. Н. А. Селиванова, А. М. Дворкина. М., 1998. Гл. 20—25.

достижение либо недостижение желаемых результатов финансовой (материальной) поддержки;

какие именно ценности переданы;

в каких целях использовалась финансовая (материальная) поддержка, как конкретно, кем, при каких обстоятельствах;

действительно ли финансовая (материальная) поддержка не включена в избирательный фонд;

кто за это ответственен;

обстоятельства изготовления агитационных материалов;

действительно ли материалы являются агитационными;

размеры существующих расценок на изготовление подобных материалов;

необоснованность занижения расценок на изготовление подобных материалов;

обстоятельства распространения агитационных материалов;

размеры существующих расценок на распространение подобных материалов;

необоснованность занижения расценок на распространение подобных материалов;

противоправность пожертвований (запрет законодательством о выборах);

использование средств помимо средств фонда в избирательном процессе;

использование финансовой (материальной) поддержки уполномоченным представителем по финансовым вопросам;

предельная сумма всех расходов средств избирательного фонда;

размер использованной финансовой (материальной) поддержки превышает одну десятую установленной предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда или иную установленную законом величину;

размер минимальных размеров оплаты труда на определенный момент времени;

лицо, оказавшее поддержку, было подставным;

иные обстоятельства.

В необходимых случаях проверяются обстоятельства выдвижения кандидатов, о чем говорилось выше.

При выяснении обстоятельств создания, пополнения и расходования избирательных фондов и совершения иных расходов, связанных с избирательной деятельностью, целесообразно поль-

зоваться криминалистическими методиками, разработанными в целях исследования и доказывания совершения преступлений в сфере экономической деятельности, в том числе сокрытия имущества, денежных средств и ценных бумаг он налогообложения[1]. При выявлении нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, партии целесообразно пользоваться методиками, созданными для расследования преступлений в сфере финансов и банковской деятельности[2].

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании фальсификации избирательных документов (ст. 142 УК РФ)

В ходе расследования фальсификации избирательных документов подлежат доказыванию следующие обстоятельства:

избирательные документы были фальсифицированы, обстоятельства фальсификации;

деяние совершено именно членом избирательной комиссии, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей, кандидатом или уполномоченным им представителем;

---

[1] См. напр.: Александров И. В. Налоговые преступления: криминалистические проблемы расследования. СПб., 2002; Бертовский Л. В., Образцов В. А. Выявление и расследование экономических преступлений: Учеб.-практ. изд. М., 2003; Голубовский В. Ю. и др. Выявление и раскрытие мошенничества. СПб., 2000; Расследование преступлений в сфере экономики: Руководство для следователей / Под ред. И. Н. Кожевникова. М., 1999; Сологуб Н. М. Налоговые преступления: методика и тактика расследования. М., 1997; Сологуб Н. М., Евдокимов С. Г., Данилова Н. А. Хищения в сфере экономической деятельности. Механизм преступления и его выявление. М., 2002; Черкасов В. Н. Борьба с экономической преступностью в условиях применения компьютерных технологий. Саратов, 1995.

[2] См. напр.: Выявление и раскрытие мошенничества: Учеб. пос. / Под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000; Криминалистика. Расследование преступлений в сфере экономики / Под ред. В. Д. Грабовского, А. Ф. Лубина. Н. Новгород, 1995; Ларичев В. Д. Злоупотребления в сфере банковского кредитования. Методика их предупреждения. М., 1997; Ларичев В. Д. Преступления в кредитно-денежной сфере и противодействие им. М., 1996; Сатуев Р. С., Шраер Д. А., Яськова Н. Ю. Экономическая преступность в финансово-кредитной системе. М., 2000; Чеботарев А. Н. Хищения денежных средств в банках: особенности, выявление и предупреждение. М., 1998.

действительно была совершена подделка подписей избирателей в подписных листах и об этом было известно лицу, заверившему подписные листы;

деяние совершенно группой лиц по предварительному сговору, обстоятельства сговора;

обстоятельства организации группы;

обстоятельства подкупа, принуждения, применения насилия или угроз его применения, уничтожения имущества или угроз его уничтожения (в чем заключались подкуп, принуждение, насилие, какое имущество и как уничтожено, реальность угрозы и ее восприятия и т. д.);

в чем конкретно выразилось нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;

в чем выражается их существенность;

незаконность изготовления избирательных бюллетеней, какие нормы, каких законодательных актов и кем были при этом нарушены, в чем это выразилось;

осведомленность лиц, изготовлявших, хранивших бюллетени, об их незаконном изготовлении;

иные обстоятельства.

В ходе расследования преступлений, предусмотренных ст. 142 УК РФ, целесообразно использовать криминалистические методики в отношении фальшивомонетничества[1]. В тех случаях, когда используются компьютерные, иные цифровые технологии, следует использовать рекомендации криминалистических методик, направленных на расследование преступлений в сфере компьютерной информации, а также изложенные выше рекомендации.

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании фальсификации итогов голосования (ст. 142[1] УК РФ)

В ходе расследования фальсификации итогов голосования необходимо исследовать и доказывать следующие обстоятельства:

наличие неучтенных бюллетеней;

---

[1] См., напр.: Прохорова Е. В., Пуляхин В. Л. Расследование фальшивомонетничества: Учеб. пос. М., 1989; Современные возможности судебной экспертизы. М., 2000.

умышленное включение этих бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании;

желание представить заведомо неверные сведения об избирателях;

составление ложных сведений об избирателях;

умысел на составление неправильных списков избирателей;

включенные в списки избирателей лица действительно не обладают активным избирательным правом;

сознательное включение в списки избирателей лиц, не обладающих активным избирательным правом;

включенные в списки избирателей лица действительно являются вымышленными, даже в случае совпадения внесенных сведений с данными реальных людей;

сознательное включение в списки избирателей вымышленных лиц, даже в случае совпадения внесенных сведений с данными реальных людей;

учинение фальсификации подписей избирателей в списках избирателей;

наличие действительных бюллетеней с отметками избирателей, впоследствии замененных на подложные;

изготовление подложных бюллетеней;

факт замены действительных бюллетеней с отметками избирателей на подложные;

порча бюллетеней действительно не позволяет определить волеизъявление избирателей;

умышленная порча бюллетеней, приведшая к невозможности определить волеизъявление избирателей;

уничтожение бюллетеней было незаконным, уничтожившее их лицо знало об этом;

результат подсчета голосов избирателей был действительно неправильным;

умысел на неправильный подсчет голосов избирателей;

установление момента подписания членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования;

установление момента окончания подсчета голосов или установления итогов голосования;

подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования;

подписавшие протокол об итогах голосования лица действительно являются членами избирательной комиссии;

умысел на неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования;

протокол об итогах голосования действительно составлен неверно (не соответствует действительным итогам голосования);

умысел на незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения;

внесение в протокол об итогах голосования изменений было сделано действительно после его заполнения;

внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения было сделано незаконно;

умысел на заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов;

итоги голосования, результаты выборов, референдума установлены действительно неправильно;

способ неправильного установления итогов голосования, определения результатов выборов;

иные обстоятельства.

При расследовании преступлений, предусмотренных ст. 142^1 УК РФ, целесообразно использовать криминалистические методики расследования мошенничества и иные соответствующие методики.

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ……

1.1. Задачи, предмет прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в избирательной сфере. Полномочия прокурора, осуществляющего надзор

1.2. Организация прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления……...

1.3. Методика прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления……...

Методика прокурорского надзора за законностью правовых актов в избирательной сфере……..……

Методика прокурорского надзора за исполнением законодательства об избирательных правах граждан……..

Раздел 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА……...

2.1. Возбуждение административного дела о правонарушении в области избирательного права……

2.2. Характеристика наиболее распространенных административных правонарушений в области избирательного права (глава 5 КоАП РФ)……...

Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ) ……

Нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и(или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8 КоАП РФ)……...

Проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11 КоАП РФ)…

Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (ст. 5.12 КоАП РФ)…….…….

Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании (ст. 5.45 КоАП РФ)…….

Раздел 3. ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Судебные споры, возникающие при формировании избирательной комиссии…….

Судебные споры, связанные с признанием подписей избирателей недействительными……..

Судебные споры, связанные с нарушением правил предвыборной агитации……..

Судебные споры, связанные с отказом в регистрации лица (списка партии) в качестве кандидата и отменой решения о регистрации лица (списка партии) в качестве кандидата…….

Судебные споры, возникающие при финансировании выборов……

Судебные споры, возникающие при определении результатов выборов……..

Жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий……

Раздел 4. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА……

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ)……

Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (ст. 141[1] УК РФ)……..

Фальсификация избирательных документов (ст. 142 УК РФ)……

Фальсификация итогов голосования (ст. 141[1] УК РФ)……..

Раздел 5. РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН……...

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию по делам о преступлениях против избирательных прав……

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ)……..

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения (ст. 141[1] УК РФ)

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании фальсификации избирательных документов (ст. 142 УК РФ)……

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию при расследовании фальсификации итогов голосования (ст. 142[1] УК РФ)

*Серия «**В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ И СЛЕДОВАТЕЛЮ**»*

НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прокурорский надзор, квалификация, расследование

Учебно-практическое издание

Редактор *Н. В. Бибикова*
Компьютерная правка и верстка
Т. И. Павловой, Ю. С. Савенковой

Подписано к печати 28.12.2005 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. 6,75 л.
Уч.-изд. л. 6,75. Тираж 165 экз. Заказ 1768.
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