



*На правах рукописи*

Степанов Игорь Николаевич

**Прокурорский надзор за исполнением  
законодательства Российской Федерации о выборах**

Специальность 12.00.11 – «Судебная власть; прокурорский надзор;  
организация правоохранительной деятельности; адвокатура»

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2008

30 ОКТ 2008

*И. Степанов*

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат юридических наук  
заслуженный юрист Российской Федерации  
Викторов Иван Степанович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
Залужный Александр Гаврилович

кандидат юридических наук  
Хатов Эдуард Борисович

Ведущая организация: Саратовская государственная академия права

Защита диссертации состоится «25» ноября 2008 г. в «14» часов на заседании диссертационного совета Д.170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15.

Автореферат разослан «22» октября 2008 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук



О.С. Капинус

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### *Актуальность темы исследования.*

Единственным источником власти в стране Конституция Российской Федерации признает российский многонациональный народ, власть которого осуществляется как непосредственно (через выборы и референдумы), так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Являясь легитимной формой репродукции власти, выборы привлекают к себе не только политически активные категории граждан, но и лиц, которые видят в них не столько процедуру передачи полномочий всего народа конкретным физическим лицам, сколько получение возможности лоббировать свои интересы (или интересы финансирующих их избирательную кампанию лиц или групп) и участвовать в распределении финансовых потоков.

В этой связи для достижения победы на выборах затрачивается все большее количество денежных средств, в том числе и добытых преступным путем.

Возникают устойчивые, хорошо организованные группы, которые для продвижения кандидатов разрабатывают и применяют незаконные способы воздействия на результаты выборов.

При таких обстоятельствах вопросы обеспечения законности при подготовке и проведении выборов становятся одной из важнейших государственных задач.

К сожалению, избирательные комиссии – органы, специально создаваемые для подготовки и проведения выборов, сами нарушают законодательство о выборах, и как отмечает А.А. Вешняков «анализ «цветных революций» в ряде стран СНГ показывает, что одна из их причин - потеря доверия общества к органам, обеспечивающим проведение выборов».

Таким образом, особо актуализируется роль прокуратуры Российской Федерации, как единой федеральной централизованной системы органов,

осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России, которая фактически остается последним, а зачастую и единственным заслоном на пути нарушителей законодательства о выборах.

Подобное положение нашло свое отражение в руководящих документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Так, и в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», и в решениях коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03.02.1999, от 12.02.2003, от 30.01.2004, от 21.05.2005 и от 22.02.2007 прокурорам предлагается акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации избирательных прав граждан.

Ежегодно органы прокуратуры выявляют значительное количество нарушений законодательства о выборах. Так в 2003 и 2004 годах, когда в Российской Федерации проходили выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, а также совмещенные с ними выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, было выявлено соответственно 10820 и 9150 нарушений закона. В 2005-2006 годах, когда выборы федеральных органов государственной власти не проводилось, выявлено 8848 и 7565 нарушений. При проведении новых выборов федеральных органов государственной власти количество выявленных нарушений возросло в 2007 году до 26707, а только за 1 полугодие 2008 года составило 22640 нарушений.

Следует отметить, что работу органов прокуратуры в данной сфере деятельности в значительной мере усложняют постоянно проводимые реформы законодательства о выборах.

К примеру, за время, прошедшее со дня принятия Конституции Российской Федерации, принято три федеральных закона, определяющих общий порядок проведения выборов в Российской Федерации, три федеральных закона о выборах Президента Российской Федерации и четыре федеральных закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, то есть фактически указанные законы принимались индивидуально перед проведением очередных федеральных выборов.

При этом в Федеральный закон от 06.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» за три года его действия внесено одно изменение, в Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за 5 лет действия – 2, а в Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесено уже 21 изменение.

Подобная нестабильность избирательного законодательства, а также большое количество муниципальных образований, создаваемых в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых будут выбираться органы местного самоуправления настоятельно требуют точного установления целей и задач органов прокуратуры при подготовке и проведении выборов, определения предмета, объектов и пределов прокурорского надзора, оснований для прокурорского реагирования и разработки научно-обоснованных методов, способов и тактических приемов прокурорской работы.

Более того, в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.02.2007 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2006 год и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» прямо указывается на необхо-

димось реализовать комплекс мероприятий, направленных на обеспечение законности и правопорядка в ходе проведения избирательных кампаний и выборов в законодательные (представительные) органы.

Перечисленные обстоятельства, показывают, что сложившаяся в настоящее время практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, его научное, информационное, организационное и методическое обеспечение не в полной мере удовлетворяют потребностям российского общества и государства в неукоснительном соблюдении законности сферы выборных правоотношений, что и обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

#### *Степень научной разработанности темы исследования*

Анализ научной разработанности темы исследования показал, что в диссертационных исследованиях М.С. Матейковича и В.В. Коробова, монографиях М.С. Матейковича, В.П. Волкова, О.В. Дамаскина и Р.Р. Сеченовой рассматривались отдельные теоретические аспекты проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, но только с точки зрения конституционного права.

Кроме того, некоторые вопросы деятельности органов прокуратуры в сфере выборных правоотношений затрагивались в статьях В.В. Красицкого, Т.А. Пахоменко, А.А. Власова и Р.Р. Сеченовой, а также методических рекомендациях Е.М. Кузят, И.В. Барановой, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Т.С. Луликовой и И.Н. Степапова.

Вместе с тем, проведенный анализ научной литературы позволил отметить, что комплексных научных исследований проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах в Российской Федерации не проводилось.

Отсутствие диссертационных исследований по данной теме и насущная необходимость решения практических вопросов, возникающих при осу-

ществлении прокурорско-надзорной деятельности, обусловили важность проведения настоящего исследования.

*Объект исследования*

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, возникающих в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

*Предмет исследования.*

Предмет исследования – деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о выборах, направленная на обеспечение конституционных прав граждан России избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Цель и задачи исследования.*

Основная цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретических положений и организационно-правовых мер, направленных на совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

Задачами исследования являются:

- 1) анализ состояния законности и прокурорского надзора в сфере выборных правоотношений;
- 2) изучение теоретических аспектов прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах;
- 3) анализ состояния информационно-аналитического, методического и организационно-правового обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах;
- 4) разработка предложений по подготовке, изменению и дополнению организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регламентирующих порядок осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах;

5) разработка законодательных предложений, направленных на совершенствование правовых основ деятельности прокуратуры Российской Федерации по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

*Методологическая база исследования.*

Методологическую основу исследования составили общенаучные (диалектический, логический и системный) и специализированные (сравнительно-правовой и специально-юридический) методы. Применение этих методов позволило провести всесторонний научный анализ прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

Теоретическую основу диссертационного исследования в области прокурорского надзора составили труды ведущих ученых: А.И. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.А. Власова, В.В. Гаврилова, С.И. Герасимова, В.З. Гущина, В.К. Звирбуля, Б.В. Коробейникова, В.Г. Мелкумова, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, Б.М. Спиридонова, А.Я. Сухарева, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и других.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты по вопросам организации и проведения выборов, приказы, распоряжения и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

*Эмпирическая база исследования*

Эмпирическую базу исследования составили:

- статистические данные о результатах прокурорского надзора в сфере выборных правоотношений («Отчеты о работе прокурора» (Форма П) за



период 1997-2008 годов), анализ которых проведен с использованием абсолютных и относительных величин, что позволило сравнивать состояния законности как в целом по Российской Федерации, так и по отдельно взятым субъектам Российской Федерации, городам или районам;

- материалы коллегий и координационных совещаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

- обобщения, справки и аналитические записки структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, информации прокуратур субъектов Российской Федерации о состоянии законности в период различных избирательных кампаний, а также акты прокурорского реагирования, внесенные по выявленным нарушениям законодательства о выборах. В общей сложности было изучено и проанализировано свыше 500 материалов прокурорских проверок и актов прокурорского реагирования.

- результаты анкетирования 37 помощников городских и районных прокуроров Московской области и 96 слушателей Института повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенных с целью выяснения их мнения по проблемам прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах, с применением специальных вопросников, соответственно в 2003 и 2007 годах.

Кроме того, автором использован личный опыт прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Губернатора Московской области, депутатов Московской областной Думы и органов местного самоуправления Московской области в период работы прокурором отдела по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Московской области.

*Научная новизна.*

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые на основе проведенного комплексного анализа научной литературы, нормативной правовой базы и практической прокурорско-надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации проведено исследование современного состояния, теоретических аспектов, а также недостатков научного, информационного, методического и организационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

Соискателем предложено авторское определение прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, типовая схема подготовки частных методик прокурорских проверок, а также принципы оценки состояния законности по соотношению количества выявленных нарушений законодательства о выборах к количеству зарегистрированных избирателей.

В диссертации разработан и научно обоснован комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, заключающийся в создании специализированного отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации и издании организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления прокурорско-надзорной деятельности на данном направлении.

Проанализированы типичные ошибки и недостатки прокурорско-надзорной практики и с учетом изменений, внесенных в 2007 году в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», разграничивших надзорные и следственные функции прокуратуры, определены основные принципы применения актов прокурорского реагирования.

Кроме того, научная новизна заключается и в выносимых на защиту *положениях.*

*Положения, выносимые на защиту.*

1. Авторское определение прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, как самостоятельного направления прокурорского надзора, выделяемого в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты избирательных прав граждан и интересов общества в сфере правоотношений, регулируемых Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами о выборах, и осуществляемого как в период избирательных кампаний, так и между ними.

2. Комплекс организационно-правовых мероприятий, направленных на повышения действенности и эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, заключающийся в создании в Генеральной прокуратуре Российской Федерации специализированного отдела, а также издании организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления надзорной деятельности органов прокуратуры на данном направлении.

3. Предложение о законодательном расширении полномочий прокурора в сфере выборных правоотношений и внесении дополнений в статьи 1, 21 и 26 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в части включения избирательных комиссий в перечень объектов прокурорского надзора.

4. Предложение о внесении изменений в абзац 2 пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», расширяющих возможность для проведения прокурорских проверок не только на основании поступившей информации о фактах нарушений законодательства, требующих принятия мер прокурором, но и в случае получения данных, позволяющих предположить наличие подобных нарушений, а

также в целях проверки полноты мер, принятых для устранения выявленных ранее нарушений, причин и условий, им способствующих.

5. Необходимость законодательного усиления роли органов прокуратуры в сфере выборных правоотношений путем внесения в Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнительной статьи 79.1, возлагающей на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах, а также обязывающей все органы, занимающиеся подготовкой, проведением и обеспечением выборов, незамедлительно представлять в прокуратуру информацию о выявленных нарушениях законодательства о выборах в целях последующей проверки и анализа.

6. Предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство о выборах в части включения Генерального прокурора Российской Федерации в число инициаторов назначения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Президент Российской Федерации или Центральная избирательная комиссия Российской Федерации своевременно не назначат указанные выборы, а также исключения положений, предусматривающих возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов на основании подписей избирателей, собранных в их поддержку, поскольку сбор подписей в отличие от процедуры голосования проводится открыто, и лица, осуществляющие сбор подписей, могут так или иначе воздействовать на избирателей, представляющих свои подписи, контролируя их политические предпочтения.

*Достоверность полученных результатов исследования.*

Достоверность полученных результатов исследования подтверждается использованными научно-теоретическими, нормативными и информаци-

онными материалами, а также собранными соискателем эмпирическими данными.

*Теоретическая и практическая значимость исследования.*

Теоретическая значимость диссертации определяется комплексным анализом научной литературы, законодательной базы и практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о выборах, позволившим предложить и научно обосновать пути и способы решения задач, возникающих на данном направлении деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в подготовке конкретных предложений по совершенствованию информационного, методического и организационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, а также возможностью использования полученных результатов в правоприменительной деятельности, при подготовке методических рекомендаций, а также преподавании курса прокурорского надзора в учебных заведениях системы высшего и послевузовского профессионального образования.

*Апробация результатов исследования.*

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в 10 печатных работах соискателя, в том числе в 5 научных статьях опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Разработанные автором теоретические положения и практические рекомендации использованы при подготовке организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Московской области, а также в практической деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах.

Кроме того, предложения, сформулированные по результатам исследования, приняты Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для использования в законопроектной работе.

#### *Структура работы.*

Структурно диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя 7 параграфов, заключения, приложений и библиографического списка использованных нормативных документов и литературы.

#### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении раскрывается актуальность, объект, предмет, цели, задачи и методология исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, апробация результатов исследования, а также формулируются предложения, выносимые на защиту.

В главе *«Теоретико-правовые аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* определяются понятие, предмет, объекты, пределы, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах и вносятся предложения по изменению и дополнению данного законодательства.

В параграфе *«Понятие и сущность предмета, объектов и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* на основе анализа теоретических воззрений В.И. Баскова, С.Г. Березовской, Б.В. Коробейникова, В.П. Рябцева, А.П. Сафонова, Б.М. Спиридонова, В.Б. Ястребова и других автор приходит к выводу, что прокурорский надзор за исполнением законодательства действует в рамках двух отраслей прокурорского надзора одновременно (надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина) и является самостоятельным направлением прокурорского надзора, выделяемым в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты избирательных прав граждан и интересов общества в сфере правоотношений, регулируемых Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от

12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами о выборах, и осуществляемый как в период избирательных кампаний, так и между ними.

При этом обращается внимание, что избирательные комиссии не являются органами законодательной или исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, то есть не входят в перечень объектов прокурорского надзора, приведенный в Федеральном законе от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Поскольку отсутствие возможности осуществлять прямой надзор за деятельностью избирательных комиссий значительно снижает действенность прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, затрудняет работу органов прокуратуры по выявлению нарушений закона, установления обстоятельств, способствующих нарушениям, и лиц, нарушивших закон, предлагается законодательно расширить полномочия прокурора, включив избирательные комиссии в перечень объектов прокурорского надзора.

Проведенный в параграфе *«Основные цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* комплексный взаимосвязанный анализ действующего законодательства, а также научных взглядов Т.А. Пахоменко, Е.М. Кузят, И.В. Барановой позволил сделать вывод, что целями прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах являются:

- обеспечение верховенства норм Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о выборах;

- обеспечение единства и укрепления законности при подготовке и проведении выборов;

- защита прав граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- защита охраняемых законом интересов общества и государства по осуществлению непосредственной власти многонационального народа Российской Федерации через свободные выборы и законно формируемые органы государственной власти и органы местного самоуправления.

А в качестве задач прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах выделить:

- своевременность назначения выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- инициирование органов и должностных лиц к действиям и решениям, предусмотренных законодательством о выборах;

- обеспечение свободного осуществления избирательных прав граждан и работы избирательных комиссий;

- недопустимость использования кандидатами и избирательными объединениями призывов к экстремистской деятельности, действиям, направленным на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижения национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, пропаганды и публичной демонстрации нацистской атрибутики или символики;

- недопустимость использования кандидатами и избирательными объединениями преимуществ должностного, служебного или финансового положения;

- защита избирательных прав граждан актами прокурорского реагирования, в том числе неопределенного круга лиц, а также избирателей, которые по состоянию здоровья, возрасту и другим уважительным причинам не могут самостоятельно обратиться в суд.



Проведенный при этом анализ полномочий, которыми прокурор наделен для решения возложенных на него задач, а также законодательства, научной литературы и практической деятельности органов прокуратуры позволил предложить следующие основные принципы применения актов прокурорского реагирования:

1. При выявлении нарушений законодательства о выборах, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях – выносить постановления о возбуждении дела об административном правонарушении или о направлении соответствующих материалов в следственные органы.

2. При выявлении иных нарушений законодательства о выборах:

- совершенных объектом поднадзорным органам прокуратуры – вносить представления;

- совершенных избирательной комиссией – обращаться в суд с заявлением о признании действий или бездействий, незаконными.

3. При выявлении незаконного правового акта:

- принятого объектом поднадзорным органам прокуратуры – приносить протест;

- принятого избирательной комиссией – обращаться в суд с заявлением о признании его незаконным.

В параграфе *«Совершенствование правовых основ деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* изложены предложения, направленные на устранение возможности нарушения избирательных прав граждан и соответственно повышающие возможности прокурорского надзора за исполнением данного законодательства.

Так отмечается, что согласно Федеральному закону от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если уполномоченный на то

орган или должностное лицо или соответствующая избирательная комиссия не назначат выборы в установленный срок, то соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Однако согласно Федеральному закону от 10.01.2003 №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральному закону от 18.05.2005 №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» инициировать назначение данной категории выборов могут только соответственно Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Президент Российской Федерации, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Вместе с тем, анализ практической деятельности избирательных комиссий позволяет автору сделать вывод, что периодически возникают ситуации, когда члены избирательных комиссий уклоняются от выполнения своих обязанностей по организации избирательных действий.

В этой связи предлагается законодательно закрепить возможность проведения выборов федеральных органов власти даже в тех случаях, когда не только Президент Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, но и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации своевременно их не назначат, включив Генерального прокурора Российской Федерации в число инициаторов назначения указанных выборов.

Также отмечается, что по действующему законодательству о выборах одним из оснований для регистрации кандидата, списка кандидатов является предоставление необходимого количества подписей в их поддержку.

При этом анализ действующего законодательства о выборах и научной литературы позволяет прийти к выводу, что предусмотренные процедуры проверки соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, не могут однозначно исключить недостоверность предоставленных сведений, поскольку тщательно проверить установленное законом количество подписей в отведенные сроки в практическом плане крайне затруднительно.

Кроме того, в целях охраны анонимности политических и экономических предпочтений граждан законодательством Российской Федерации о выборах установлен принцип тайного голосования. Вместе с тем, ставя свою подпись в поддержку того или иного кандидата, списка кандидатов, избиратель уже высказывает свои политические или экономические предпочтения и, следовательно, не может исключить, что данная информация будет использована против него, и он не подвергнется преследованию за свои взгляды силами, проигравшими или победившими на соответствующих выборах.

В связи с изложенным предлагается исключить возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов на основании подписных листов.

В главе *«Организационные и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* исследуется состояние законности в сфере выборных правоотношений, состояние и проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, вносятся предложения по путям и способам его совершенствования.

Проведенный в параграфе *«Состояние законности при подготовке и проведении выборов»* анализ состояния законности начинается с исследования способов воздействия на результаты выборов.

Данные способы можно классифицировать различным образом: по направленности; по способу распространения; по кругу воздействия, но соотносимо с предметом диссертационного исследования предлагается класси-

фицировать их по соответствию законодательства о выборах, разделив на законные и незаконные.

Законными способами воздействия являются предвыборная агитация, проведенная в порядке и в сроки, установленные законодательством о выборах, а также не запрещенные законом методы приближения имиджа кандидата к представлениям той или иной группы избирателей (одежда, речь, поведение в обществе и т.д.).

Незаконными способами:

1. Предвыборная агитация, проведенная с нарушением порядка, установленного законодательством о выборах (в неустановленный срок, в неустановленном месте, без оплаты из избирательного фонда, без соблюдения установленных ограничений и т.д.).

2. Действия, направленные на введение избирателя в заблуждение относительно того или иного кандидата, избирательного объединения (распространение в отношении них ложных положительных или отрицательных сведений, появление «кандидатов-двойников», «кандидатов-подстав» и др.).

3. Действия, направленные на незаконное получение дополнительных голосов избирателей при проведении голосования.

4. Действия, направленные на признание недействительным конкретного избирательного действия или выборов целиком.

Доступность литературы с описаниями подобных способов, а также отсутствие органа, аккумулирующего весь объем информации о нарушениях законодательства о выборах, позволяет предположить наличие имеющихся, но не выявленных нарушений, что не позволяет исключить возможности возникновения в некоторых случаях большого объема нарушений избирательных прав граждан.

Исходя из складывающейся ситуации, некоторые ученые даже предлагают создать специальные подразделения по поддержанию общественного порядка и безопасности при проведении избирательных кампаний.

Однако в данном случае автор полагает целесообразным не создавать новые органы, а учитывая, что прокуратура фактически является единственным органом страны, в котором аккумулируются данные о позитивной и негативной правоприменительной и правоисполнительной практике законодательно закрепить ее место в сфере выборных правоотношений, и, обязав все органы, занимающиеся подготовкой, проведением и обеспечением выборов, незамедлительно представлять в прокуратуру информацию о выявленных нарушениях в целях последующей проверки и анализа, для чего ввести в Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» новую статью 79.1 «Прокурорский надзор».

Проведенный в параграфе *«Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* анализ источников информации о нарушениях законодательства о выборах, а также существующих в настоящее время способов их сбора, хранения и передачи позволил автору предложить разделить строку 27 «Об избирательных правах» раздела 1 Отчета о работе прокурора «Формы П» на четыре строки в зависимости от вида выборов, а также ввести строку «о правах на участие в референдуме», в которой регистрировать нарушения данного права граждан России.

Кроме того, указано на необходимость использовать для вычленения наиболее характерных или наоборот наиболее вопиющих нарушений законодательства о выборах специального программного обеспечения для электронно-вычислительной техники, а до внедрения подобных программных комплексов применять специально разработанную табличную форму.

Также отмечается невозможность сравнительной оценки количества нарушений, выявленных всеми органами прокуратуры Российской Федерации в целом и отдельно взятой прокуратурой субъекта Российской Федерации, или горрайпрокуратурой, в связи с чем предлагается оценивать работу

прокурора по надзору за исполнением законодательства о выборах по соотношению количества выявленных на поднадзорной территории нарушений к количеству избирателей, проживающих на ней.

Проведенный в параграфе *«Актуальные вопросы методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»* анализ норм Федерального закона от 17.01.1992 №2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» и научных взглядов И.С. Викторова, Д.А. Звягинцева, Ю.Г. Насонова и других позволил отметить, что проверки исполнения законов могут проводиться только на основании поступившей в информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, и соответственно, если подобная информация в прокуратуру поступила, то прокурор должен на нее незамедлительно реагировать, а если информации отсутствует, то проведение прокурорской проверки незаконно.

Вместе с тем, поскольку Федеральным законом от 17.01.1992 №2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» не определен порядок действий прокурора в случае, когда сообщения о нарушении законодательства нет, а системный анализ имеющейся информации позволяет предположить наличие в тех или иных не выявленных или же сокрытых нарушений, предлагается внести законодательные изменения расширяющие возможность для проведения прокурорских проверок не только в случае поступления информации о конкретном нарушении, но и в случае получения иных данных, позволяющих предположить наличие подобных нарушений, а также в целях проверки полноты мер, принятых для устранения выявленных ранее нарушений, причин и условий, им способствующих.

Проведенное изучение методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах позволило отметить необходимость использования при подготовке частных методик не только понятия «типичных (то есть допущенные ранее) нарушений», но и введения понятия «возможных нарушений», то есть не только тех, которые соверша-

лись ранее, но и тех, которые теоретически могут быть совершены субъектами соответствующих правоотношений в будущем.

Применение подобного расширенного понятия позволит подготавливать частные методики не только на вновь принятые законы, но в некоторых случаях даже до их вступления в силу, еще в период обсуждения законодательными органами, что соответственно сократит время на подготовку органов прокуратуры к работе в новых условиях.

Кроме того, отмечено, что наличие специальных законов для каждого вида выборов, нестабильность законодательства о выборах, характеризующаяся часто вносимыми изменениями, и даже принятием новых законов отдельно к каждой избирательной кампании, позволяет отметить, что:

1. Методические рекомендации, подготовленные для осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, в случае принятия нового закона могут устареть уже к следующей избирательной кампании.

2. Методические рекомендации, подготовленные для одного вида выборов (федерального, законодательных органов субъектов Российской Федерации, муниципального), не подойдут или не в полной мере подойдут для использования при подготовке и проведении другого вида выборов.

В этой связи предлагается готовить частные методики отдельно на каждый вновь принятый закон, а для удобства использования частных методик в практической работе предлагается разрабатывать их в расчете на конкретного адресата, то есть прокурора, к компетенции которого относится проведение проверок исполнения конкретных законов или их частей и принятие к субъектам соответствующих правоотношений актов прокурорского реагирования, и соответственно подготавливать их отдельно для конкретного вида прокурорской проверки.

В целях реализации данного предложения приводится типовая схема подготовки частных методик прокурорских проверок законодательства о выборах.

В параграфе *«Совершенствование организационного обеспечения деятельности прокуратуры при подготовке и проведении выборов»* отмечается, что в целом работу прокурора по надзору за исполнением законодательства о выборах можно разделить на два периода: период избирательной кампании и период от одной кампании до другой, которые значительно отличаются друг от друга, как по длительности, так и по интенсивности выявляемых нарушений.

Также отмечается значительная неравномерность количества совершаемых нарушений законодательства о выборах и соответственно объема работы прокуратуры в зависимости от наличия или отсутствия на поднадзорной территории избирательной кампании и появление в России групп лиц, которые, разработав и использовав в одном регионе Российской Федерации незаконные методы воздействия на результаты выборов, могут применить их впоследствии повторно или многократно в других регионах.

Проведенный при этом анализ функций, возлагаемых на различные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации показал, что в настоящее время отсутствует единый координационный центр, аккумулирующий и анализирующий весь комплекс вопросов, возникающих при осуществлении прокурорского надзора в период избирательных кампаний, а порядок осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах в период между избирательными кампаниями ничем не регламентирован.

В этой связи предлагается создать в Генеральной прокуратуре Российской Федерации специализированный отдел, в котором будут сконцентрированы все функции прокуратуры, в той или иной мере связанные с осу-



ществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах. Кроме того, на этот отдел предлагается возложить сбор и комплексный анализ информации о нарушениях законов, поступающей из подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, нижестоящих прокуратур, федеральных органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, судов, иных государственных, муниципальных, коммерческих и некоммерческих организаций и объединений, граждан и должностных лиц, средств массовой информации, а также системный анализ избирательных кампаний, проводимых на территории Российской Федерации и за ее пределами в целях выявления незаконных способов воздействия на результаты выборов и разработки научно-обоснованных методов упреждения и пресечения подобных действий.

При этом отмечается, что создание специализированного подразделения или выделение специального сотрудника в прокуратурах субъектов Российской Федерации, а также прокуратурах городов, районов и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах представляется нецелесообразным в связи с отмеченной выше неравномерностью нагрузки в зависимости от наличия или отсутствия избирательных кампаний.

Также автором обосновывается необходимость издания приказа Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующего порядок организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах.

В *заключении* подводится итог диссертационного исследования, и обобщаются сделанные в ходе него выводы.

В *приложениях* приводятся проекты: федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации»; положения об отделе Генеральной прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о выборах; приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах»; формы предоставления информации о выявленных нарушениях и принятых по ним мерах; методических рекомендаций по проведению проверки исполнения законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при голосовании и подсчете голосов; результаты анкетирования прокурорских работников, а также представленные в графическом виде общие и относительные показатели количества нарушений избирательных прав граждан, выявленных в Российской Федерации в период 1997-2007 годов и принятых по ним актов прокурорского реагирования.

*Основные результаты исследования отражены в публикациях:*

Научные статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Степанов И.Н.* Работа прокуратуры в период избирательной кампании // Законность. 2004, №9. 0,3 п.л.
2. *Степанов И.Н.* Правовое положение органов прокуратуры в стадии назначения выборов // Черные дыры в Российском законодательстве. 2007, №5. 0,3 п.л.
3. *Степанов И.Н.* Защита избирательных прав неопределенного круга лиц // Законность. 2007, №7. 0,3 п.л.
4. *Степанов И.Н.* Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007, №16. 0,2 п.л.
5. *Степанов И.Н.* Проблемы борьбы с незаконным воздействием на результаты выборов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008, №1 (3). 0,3 п.л.

Иные работы и научные статьи:

1. *Степанов И.Н.* Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. Методические рекомендации. М., 2003. 4,3 п.л. (в соавторстве, авторство разделено, 1,9 п.л.).

2. *Степанов И.Н.* Роль прокуратуры в обеспечении законности при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления / Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в социально-экономической сфере. Сборник научных трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. М., 2005. 0,6 п.л.

3. *Степанов И.Н.* Избирательные комиссии в Российской Федерации и проблемы прокурорского надзора за соблюдением ими избирательных прав граждан / Социальные права граждан: правовое регулирование, правоприменительная практика, прокурорский надзор. Сборник научных трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. М., 2006. 0,4 п.л.

4. *Степанов И.Н.* Использование электронно-вычислительной техники для повышения эффективности информационно-аналитической работы органов прокуратуры / Сборник трудов аспирантов и соискателей НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. Часть 2. М., 2006. 0,2 п.л. (в соавторстве, авторство не разделено).

5. *Степанов И.Н.* Проблемы соблюдения избирательных прав граждан при сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов / Материалы парламентских слушаний на тему «Избирательное законодательство Российской Федерации: нормы и правоприменительная практика». Комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному строительству. М., 2007. 0,4 п.л.

Подписано в печать 17.10.2008 г.

Печать трафаретная

Заказ № 983

Тираж: 100 экз.

Типография «11-й ФОРМАТ»  
ИНН 7726330900  
115230, Москва, Варшавское ш., 36  
(499) 788-78-56  
[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)