

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2013 Байдина Ольга Юрьевна

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

E-mail: obaydina@ravmbler.ru

Приведено авторское определение понятия деятельности прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления, предложена классификация форм осуществления данной деятельности, а также разработаны предложения по совершенствованию организационно-правовых мер, регулирующих деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении муниципальных выборов.

*Ключевые слова:* муниципальные выборы, деятельность прокурора, законность, соблюдение избирательных прав граждан, прокурорский надзор.

Муниципальные выборы сегодня привлекают не только политически активные категории граждан, но и лиц, которые видят в наличии самостоятельных полномочий по решению вопросов местного значения удовлетворение корыстных мотивов, возможность участия в распределении поступающих финансовых потоков. С этой целью все больше людей, имеющих отношение к избирательному процессу, объединяются в сообщества, использующие незаконные методы - "черные технологии", воздействующие на результаты выборов в органы местного самоуправления. При таких обстоятельствах вопросы обеспечения законности при подготовке и проведении муниципальных выборов становятся основной государственной задачей.

В существующих условиях роль прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, становится главной в решении поставленной задачи.

Анализ правоприменительной практики указывает на стабильно высокие показатели выявленных прокуратурой нарушений избирательных прав граждан.

В целом, в 2008 г. было выявлено 28 256 нарушений избирательного законодательства, по фактам которых органами прокуратуры было внесено свыше 7311 представлений, принесено более 2666 протестов, возбуждено 1780 дел об административных правонарушениях, в суды направлено 1071 заявление. В 2010 г. в результате проделанной работы показатели надзорной деятель-

ности прокуратуры в данной сфере существенно не изменились: выявлено 26 570 нарушений законодательства об избирательных правах, в том числе 7619 незаконных правовых актов, в суды направлено 566 исков, внесено 6001 представление, объявлено 3640 предостережений, привлечено к административной ответственности 1269 лиц. В 2011 г. количество выявленных нарушений избирательных прав граждан составило 20 397, в том числе принесены 1389 протестов на незаконные правовые акты, внесено 4658 представлений об устранении выявленных нарушений закона, 933 лица привлечены к административной ответственности по постановлению прокурора, 556 исковых заявлений направлено в суд<sup>1</sup>.

Несовершенство законодательства о выборах, большое количество муниципальных образований, где проводятся выборы<sup>2</sup>, осложняют деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления, требуют точного установления целей данной деятельности, определения ее конкретных форм, объекта и предмета прокурорской деятельности в данной сфере, четких оснований для прокурорского вмешательства.

Стабильно высокие показатели количества избирательных споров в ходе муниципальных выборов, рассматриваемых как в административном, так и в судебном порядке, издание органами местного самоуправления на каждом этапе избирательного процесса муниципальных правовых актов, зачастую противоречащих федеральному законодательству, нарушения законодательства избирательными комиссиями, осуществляющими проведение выборов в органы местного

самоуправления, требуют от органов прокуратуры принятия обоснованных решений в целях соблюдения конституционной законности и обеспечения защиты избирательных прав граждан.

Одним из направлений деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Особое место в числе прав и свобод человека и гражданина занимают политические права и свободы граждан, обеспечивающие их участие в политической жизни общества, влияние граждан на формирование важнейших государственно-правовых институтов страны.

Политические права и свободы выступают как естественные права и свободы каждого гражданина демократического государства. В силу такого их характера эти права и свободы нельзя рассматривать в качестве установленных, предоставленных государством. Так же как и личные права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы. Это прямо вытекает из ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Естественный характер прав и свобод гражданина обусловлен тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Это важнейшая основа конституционного строя Российской Федерации реализуется через политические права и свободы каждого гражданина<sup>3</sup>.

Среди политических прав человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из приоритетных, в связи чем роль прокуратуры в осуществлении защиты такого права каждого человека и гражданина Российской Федерации является очень важной.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах является отдельным направлением надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Но одновременно с этим надзор за исполнением законодательства о выборах выступает и частью надзора за точным и единообразным исполнением законов гражданами, организациями и должностными лицами.

Как же соотносятся прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах и дея-

тельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов? В ходе дальнейшего исследования нам предстоит это установить.

Нельзя не согласиться с мнением А.А. Чувилева, полагающего, что целью прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах является обеспечение правовыми средствами единообразного исполнения законов о выборах на всех стадиях избирательного процесса как в период организации и проведения избирательных кампаний, так и при подведении их итогов, с тем, чтобы вовремя пресечь нарушения законодательства, не допустить в последующем признания выборов недействительными<sup>4</sup>.

Надзорная деятельность прокуратуры направлена на выявление и предупреждение нарушений законодательства о выборах, на защиту и восстановление нарушенных прав граждан. Как надзорный орган, прокуратура обладает определенным и немалым объемом полномочий по защите избирательных прав, осуществляет надзор за исполнением законов при реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>5</sup>.

Как справедливо отмечает К.В. Краснов, «прокуратура - это единственный постоянно функционирующий орган, на который возложена обязанность влиять на проведение выборов...»<sup>6</sup>.

Работа органов прокуратуры в период проведения муниципальных выборов должна обеспечить:

- своевременность назначения выборов;
- оперативную защиту рассматриваемых конституционных прав граждан;
- законность при разрешении вопросов административного, уголовного преследования зарегистрированных кандидатов, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- законность при рассмотрении судом дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

Вместе с тем, деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления включает в себя не только осуществление надзора за исполнением органами местного самоуправления, их должностными лицами законов о выборах, соблюдением ими и избирательными комиссиями избирательных прав граждан, но и выполнение иных функций, возложенных на прокуратуру Фе-

деральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации”. Прокуратура участвует в рассмотрении судами общей юрисдикции заявлений о нарушении избирательных прав граждан, в правотворческой деятельности органов местного самоуправления на каждой стадии избирательного процесса, рассматривает заявления и обращения участников избирательного процесса и осуществляет правовое просвещение граждан в сфере избирательных правоотношений.

Проведенный анализ соотношения прокурорского надзора за исполнением законодательства о муниципальных выборах и участия органов прокуратуры в рассмотрении избирательных споров по выборам в органы местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что понятие “деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления” шире и включает в себя осуществление надзора в данной сфере.

Нам представляется, что деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления - это самостоятельное комплексное направление деятельности современной российской прокуратуры, включающей надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием закону издаваемых органами местного самоуправления, их должностными лицами нормативных правовых актов; надзор за законностью принимаемых избирательными комиссиями, организующими муниципальные выборы, решениями, надзор за соблюдением конституционных прав человека и гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, участие в административном и судебном рассмотрении избирательных споров в целях обеспечения прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на каждой стадии избирательного процесса, что по существу является правозащитной деятельностью прокуратуры в этой сфере правовых отношений.

Исследование позволило нам выделить следующие формы осуществления деятельности по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления:

1) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов;

2) надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, избирательными комиссиями различных уровней, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций и их должностными лицами избирательных прав человека и гражданина;

3) обязательное участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел о нарушении избирательных прав граждан органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, должностных лиц;

4) участие прокуратуры в административном рассмотрении административных споров посредством работы с обращениями и жалобами граждан в период избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления;

5) участие прокуратуры в правотворчестве органов местного самоуправления.

На сегодня отдельного организационно-распорядительного акта, регламентирующего осуществление надзора за соблюдением избирательных прав граждан, в том числе и при проведении избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления, не издано. Задачи, стоящие перед органами прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением избирательного законодательства о выборах в высшие органы государственной власти, определяются указаниями Генерального прокурора РФ<sup>7</sup>, а порядок работы органов прокуратуры в период различных избирательных кампаний регулируется организационно-распорядительными документами, издаваемыми применительно к конкретной избирательной кампании.

Для эффективности организационно-правового регулирования деятельности прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления необходим ведомственный нормативный акт, в котором должны найти отражение вопросы организации прокурорского надзора в период проведения муниципальных выборов, с учетом особенностей проведения таких избирательных кампаний. Кроме того, в данном ведомственном акте необходимо ориентировать деятельность органов прокуратуры в сфере правового просвещения на профилактику нарушений избирательного законодательства, поскольку данная деятельность форми-

рует правосознание граждан и электоральную правовую культуру, что не может не отразиться на уменьшении количества нарушений избирательных прав граждан.

<sup>1</sup> Данные из статистических отчетов о работе прокурора по форме «ОН».

<sup>2</sup> По состоянию на 1 января 2012 г., по данным Росстата, в составе Российской Федерации находятся 23 118 муниципальных образований. В 2012 г. состоялись выборы в 4930 муниципальных образованиях.

<sup>3</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 225.

<sup>4</sup> Цит. по: Красинский В.В. Место прокурорского надзора в обеспечении избирательного законодатель-

ства / РООИП. М., 2011. URL:<http://www.roiip.ru/publication/publication228.htm>.

<sup>5</sup> Методическое пособие / В.Г. Бессарабов [и др.]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 13.

<sup>6</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 443-444.

<sup>7</sup> Например: Указания Генерального прокурора РФ от 8 сент. 2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва и Президента Российской Федерации».

*Поступила в редакцию 01.04.2013 г.*