
МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

**по оказанию органами внутренних
дел содействия избирательным
комиссиям в реализации
их полномочий при подготовке
и проведении выборов органов
государственной власти
и органов местного
самоуправления**



Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральная миграционная служба

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

по оказанию органами внутренних дел
содействия избирательным комиссиям
в реализации их полномочий
при подготовке и проведении выборов
органов государственной власти
и органов местного самоуправления

МОСКВА

2007

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

Авторы: *Бутаев Владимир Иванович*, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (1999–2007 гг.);
Волков Василий Петрович, кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
Шебунова Валентина Яковлевна, советник Российского фонда свободных выборов.

Научный редактор: *Лысенко Владимир Иванович*, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (2003–2007 гг.).

Рецензенты: *Авдейко Александр Геннадьевич*, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель начальника Правового департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации;
Леднев Александр Григорьевич, заместитель директора Федеральной миграционной службы.

Консультанты: *Морозова Анастасия Николаевна*, старший эксперт Правового департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук;
Радочина Елена Анатольевна, заместитель начальника управления Федеральной миграционной службы.

В предлагаемой работе излагаются основные направления деятельности органов внутренних дел по содействию избирательным комиссиям в реализации их полномочий, даются рекомендации по взаимодействию с участниками избирательного процесса на стадиях подготовки и проведения выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Пособие подготовлено на основе обобщения нормативных правовых актов, практики взаимодействия избирательных комиссий с органами внутренних дел в ходе подготовки и проведения выборов.

Пособие предназначено для практического использования сотрудниками органов внутренних дел, организаторами выборов, иными участниками избирательного процесса.

Общие положения

Среди задач, выполняемых органами внутренних дел по защите прав и свобод граждан Российской Федерации, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, российским законодательством на них возложена обязанность по содействию избирательным комиссиям в реализации полномочий по подготовке и проведению выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

За современную историю выборов в стране сложилась определенная практика конструктивного взаимодействия организаторов выборов с органами внутренних дел. В то же время большой объем и разнообразие применяемых избирательных технологий требует от избирательных комиссий и органов внутренних дел более решительных и наступательных действий по выявлению и пресечению нарушений избирательного законодательства в целях обеспечения эффективной защиты избирательных прав граждан.

Разработка предлагаемых рекомендаций обусловлена существенным обновлением федеральных законов, в которых дополнены и уточнены положения, касающиеся деятельности избирательных комиссий и других участников избирательного процесса. В посо-

бии конкретизированы основные направления и формы взаимодействия избирательных комиссий с органами внутренних дел на разных стадиях избирательного процесса.

Целью данной работы является привлечение внимания сотрудников органов внутренних дел к проблемам защиты избирательных прав граждан, повышения эффективности борьбы с нарушениями избирательного законодательства Российской Федерации.

Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления

Выборы в нашей стране являются важнейшей формой реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ходе проведения обязательных и периодических федеральных, региональных, муниципальных выборов, когда граждане формируют выборные органы, а затем и участвуют в их работе, проявляется народный суверенитет и действительное народо-властие.

Полный цикл избирательных действий и избирательных правоотношений открывается назначением выборов. Избирательная кампания осуществляется в период со дня официального опубликования решения о назначении выборов и до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

На федеральных выборах избираются депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации, высшее должностное лицо государства – Президент Российской Федерации. На региональных выборах избираются депутаты законодательных (представительных) органов – Государственных Советов, Государственных Собраний, Советов народных депутатов, Законодательных Собраний, Государственных Дум. На муниципальных выборах избираются депутаты представительных органов местного самоуправления, имеющих разные наименования: районные, городские Советы, Думы, Собрания представителей, Земские собрания, а также должностные лица – главы муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, городских, сельских поселений.

Избирательным законодательством регулируется проведение следующих выборов:

очередные (основные) выборы – проводятся по истечении установленного срока полномочий законодательных (представительных) органов, должностных лиц;

досрочные выборы – проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий названных выше органов и должностных лиц;

повторные выборы – проводятся в случае, если предыдущие выборы были признаны несостоявшимися или недействительными;

дополнительные выборы (вместо выбывших) депутатов – проводятся в случае досрочного прекращения депутатом своих полномочий.

Срок, на который избираются органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, устанавливается соответственно с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных

образований. Устанавливаемый срок не может составлять более пяти лет.

Днем окончания срока, на который избираются органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье марта года (если оно не приходится на послепраздничный день), в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов, а в случае, если в субъекте Российской Федерации выборы были проведены в иные сроки, последующие выборы проводятся во второе воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов.

Указанные выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

Избирательные комиссии

Организуют и обеспечивают подготовку и проведение выборов избирательные комиссии. Они состоят из нескольких членов, которые совместно решают вопросы организации выборов. Решения комиссии принимаются голосованием членов комиссии, а не единолично ее руководителями.

Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации. В пределах своей компетенции комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации” (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) предусматривает следующие виды избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – ЦИК России;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- окружные избирательные комиссии по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по избирательным округам;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Указанные комиссии не образуют централизованную систему для проведения всех выборов в стране. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между этими комиссиями только применительно к проведению федеральных выборов. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является вышестоящей для других комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является комиссией, организующей выборы регионального уровня. Избирательная комиссия, организующая выборы, есть комиссия, на которую законом возложено руководство деятельностью всех избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня.

За исключением окружных и участковых комиссий, полномочия которых заканчиваются вскоре после официального опубликования результатов голосования, остальные комиссии работают на постоянной основе и могут наделяться правами юридического лица.

В подготовке и проведении федеральных выборов участвуют около одного миллиона человек, работающих в различных избирательных комиссиях. В целях обеспечения общественной безопасности необходима консолидация вокруг избирательных комиссий всех структур, занимающихся подготовкой и проведением выборов. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, предоставлять необходимые помещения для работы и голосования, транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Избирательные комиссии работают открыто и гласно. Решения, иные акты, принятые комиссиями в пределах их компетентности, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции, согласно части 1 статьи 5.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс), влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда (далее – МРОТ);
- на юридических лиц – от ста до двухсот МРОТ.

Участники выборов

Правовым статусом на участие в избирательном процессе, то есть совокупностью прав и обязанностей, закон наделяет следующих субъектов права:

- граждан Российской Федерации, достигших возраста 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными и граждан, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы (ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации);

- политические партии – это общественные объединения, созданные в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” в целях участия граждан в политической жизни общества, в том числе и в выборах;

- общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с Федеральным законом “Об общественных объединениях”, на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне (это относится к выборам в органы местного самоуправления);

- кандидаты – граждане, выдвинутые в качестве претендентов для избрания депутатами и на должность глав муниципальных образований;

- доверенные лица;

- уполномоченные представители кандидатов, политических партий, общественных объединений;

- члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

- наблюдатели;

- представители средств массовой информации, участвующие в информационном освещении подготовки и проведения выборов;

- иностранные (международные) наблюдатели.

С перечисленными участниками выборов органы внутренних дел взаимодействуют в ходе избирательных кампаний наряду с избирательными комиссиями.

Правовое регулирование выборов и правовая основа деятельности органов внутренних дел

Правовой основой, определяющей принципы избирательного права и деятельность органов государственной власти, является Конституция Российской Федерации и федеральные законы.

Права и обязанности участников выборов на всех стадиях избирательного процесса и на всех выборах, проводимых в стране, регулируются Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, другими федеральными законами.

В конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономной области, законах о выборах депутатов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о муниципальных выборах устанавливается порядок проведения региональных и местных выборов.

В перечисленных федеральных и региональных правовых актах содержатся также нормы, обязательные для выполнения органами внутренних дел в ходе избирательного процесса.

Ведущим в числе специальных нормативных актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел, является Закон Российской Федерации “О милиции”. В этом ряду находятся: Уголовный кодекс Рос-

сийской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации и другие. Подробный перечень дается в приложении № 3.

**Основные направления
деятельности органов внутренних дел
по оказанию содействия избирательным
комиссиям в реализации их полномочий**

В совместной деятельности органов внутренних дел и избирательных комиссий складывающиеся правоотношения основываются на двух формах – взаимодействие и оказание содействия.

В первом случае органы внутренних дел непосредственно принимают практические меры по решению стоящих перед ними задач, установленных законодательством, либо эти меры согласуются с избирательными комиссиями в ходе избирательного процесса.

Во втором – органы внутренних дел принимают меры по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий по подготовке и проведению выборов в соответствии с обращениями (представлениями) комиссий, то есть их совместная деятельность носит формы организационно-правового и практического сотрудничества. Они постоянно развиваются и наполняются новым содержанием, исходя из требований избирательного законодательства, в соответствии с задачами органов внутренних дел.

В ходе подготовки и проведения выборов органы внутренних дел в пределах своей компетенции содействуют избирательным комиссиям в:

проведении проверок по представлениям избирательных комиссий о нарушениях избирательного законодательства, их пресечении и информировании комиссий о результатах;

проверке данных о наличии у кандидатов неснятой, непогашенной судимости, об имуществе кандидата, принадлежащем ему на правах собственности;

проверке достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей в подписных листах в поддержку кандидатов;

пресечении противоречащей закону предвыборной агитации, предотвращении изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов, их изъятии, установлении заказчиков, изготовителей, распространителей и источников оплаты;

обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных массовых мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетов и т.д.);

осуществлении содействия членам избирательных комиссий в реализации их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

охране помещений избирательных комиссий и помещений для голосования, сопровождении транспортных средств комиссий при перевозке избирательной документации.

В ходе содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий органы внутренних дел при выполнении своих обязанностей, установленных Законом Российской Федерации “О милиции”, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об админис-

тративных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации участвуют в решении задач по:

- предотвращению негативных воздействий на избирательную кампанию в интересах кандидатов, избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов;
- защите жизни, здоровья и безопасности членов комиссий, кандидатов, других участников выборов;
- противодействию использованию административного ресурса, направленного на достижение определенного результата в пользу “нужных” кандидатов и партийных списков, в том числе с привлечением государственных служащих к незаконной агитации, использованию силовых методов воздействия на избирателей либо их подкупа.

**Взаимодействие избирательных комиссий
с органами, осуществляющими
регистрационный учет населения,
при подготовке и уточнении списка избирателей**

Список избирателей – это избирательный документ, содержащий сведения о гражданах Российской Федерации, проживающих на территории избирательного участка и обладающих активным избирательным правом. Он относится к числу наиболее важных документов, без которых проведение выборов невозможно. В соответствии со списком избирателей проводится выдача избирательного бюллетеня для тайного голосования, устанавливается общее число избирателей, принявших участие в выборах.

Гражданин, достигший на день голосования 18 лет и зарегистрированный по месту жительства на определенной территории, должен быть включен в список

избирателей. Составление списка избирателей – это сложная и ответственная процедура, в которой участвует большое количество уполномоченных на то субъектов, обязанных предоставлять сведения об избирателях в территориальную комиссию. Сведения об избирателях собираются и уточняются в порядке, предусмотренном Положением о Государственной системе регистрации (учете) избирателей в редакции постановления ЦИК России 29 декабря 2005 года № 164/1084-4 и направленном всем регистрационным службам регионов.

Информацию о составе проживающих, прибывающих на жительство и убывающих граждан Российской Федерации предоставляют службы учета: подразделения территориальных органов Федеральной миграционной службы, осуществляющие регистрационный учет населения.

Регистрация и снятие гражданина с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 “Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию” и приказом МВД России от 23 октября 1995 года № 393 “Об утверждении Инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации”.

Органы регистрационного учета, осуществляющие выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина на территории Российской Федерации, не реже чем один раз в месяц предоставляют

главе местной администрации муниципального района, городского округа сведения:

- о фактах выдачи и замены паспорта;
- о фактах регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан (пункт 2.7 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации).

Полученные сведения глава местной администрации передает в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для ввода в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации “Выборы” и ведения Регистра избирателей, которые затем используются территориальными комиссиями для составления списка избирателей.

В мае 2005 года в рамках Соглашения между ЦИК России и МВД России в целях совершенствования взаимодействия избирательных комиссий и органов внутренних дел при регистрации (учете) избирателей подписан Протокол № 1 к Соглашению. В нем определен общий порядок совместных действий избирательных комиссий и органов внутренних дел как держателей собственных информационных ресурсов.

В соответствии с Протоколом в регионах был налажен конструктивный обмен информационными ресурсами. Рекомендуется сохранить опыт, накопленный в структурах органов внутренних дел и помочь территориальным органам Федеральной миграционной службы в дальнейшей, более четкой организации учета населения.

Практическую помощь в уточнении списка избирателей территориальные органы Федеральной миграционной службы, иные органы оказывают непосредственно как участковым комиссиям, которые не позднее чем за 20 дней до дня голосования получают

список избирателей, так и территориальным комиссиям при составлении этих списков. Не везде эта работа проводится в полном объеме. Проверка правильности составления списка избирателей показывает наличие в них лиц, не обладающих избирательным правом на данной территории: граждан, сменивших место жительства, призванных на военную службу, осужденных, умерших, граждан государств СНГ и отсутствие в списках граждан, прибывших на данную территорию на место жительства. Отмеченные факты являются основанием для исковых заявлений в суды о нарушении законных избирательных прав граждан.

Устранение ошибок и неточностей в списке избирателей задача не только избирательных комиссий, но и территориальных органов Федеральной миграционной службы, иных органов (военкоматов, органов ЗАГС, судов, командиров воинских частей и др.).

Основная проблема, с которой сталкиваются избирательные комиссии при рассмотрении жалоб на невключение гражданина в список избирателей, связана с определением характера его проживания на территории избирательного участка. Задача органов регистрационного учета заключается в более тесном и постоянном взаимодействии с избирательными комиссиями по уточнению сведений о включении зарегистрированных граждан в список избирателей.

Данные обстоятельства необходимы для существенного организационно-технического укрепления территориальных органов Федеральной миграционной службы для организации обеспечения более оперативного и качественного регистрационного учета граждан и своевременного предоставления сведений о них в местную администрацию, перехода на обработку материалов с применением новых аппаратно-программных комплексов. Перевод регистрации граждан на компьютерную основу требует оперативного разрешения, как

и подготовка кадрового состава, способного использовать имеющиеся информационные системы.

Проверка достоверности сведений об избирателях и их подписей в подписных листах

Органы внутренних дел содействуют избирательным комиссиям в проведении проверки соблюдения:

- порядка сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов, списка кандидата;
- достоверности подписей избирателей.

Структурные подразделения территориальных органов Федеральной миграционной службы содействуют избирательным комиссиям в проверке достоверности сведений об избирателях.

Сотрудникам органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям, необходимо знать, что в соответствии с пунктом б статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях запрещается:

- участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей;
- сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат;
- сбор подписей при оказании благотворительной помощи;
- принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписей.

На практике перечисленные запреты нередко нарушаются как самими кандидатами, так и их избирательными штабами. При этом значительное число подписей добываются за счет использования админи-

стративного ресурса, когда руководители органов управления организаций, учреждений по разнарядкам свыше предлагают работникам поддержать кандидата от конкретной партии, фактически принуждая их поставить свои подписи в поддержку кандидата либо при выходе из предприятия, или на рабочих местах.

В ряде случаев используется на выборах метод “дымовой завесы”, когда выставляются пикеты по сбору подписей и “выстраиваются очереди” к сборщику подписей. На самом деле подписи “рисуются” в других местах, а на пикетах, которые передвигаются по крупным населенным пунктам, лишь имитируется сбор подписей.

В основе подделки подписей лежит “перерисовка” адресной базы избирателей, которой специальные технологи и фирмы располагают, имея тесные связи с работниками жилищно-коммунальных и иных служб. Подделываются подписи за конкретных избирателей соответствующими “специалистами”.

Избирательные комиссии без оперативной помощи органов внутренних дел справиться с нарушениями при сборе подписей и проверке их достоверности практически не в состоянии. Задача органов внутренних дел состоит в том, чтобы (как это следует и из Закона Российской Федерации “О милиции”), организовать выявление и пресечение нарушений порядка сбора подписей, установить лиц, виновных в принуждении избирателей поставить свои подписи в подписных листах и составить протокол при нарушении правового запрета, установленного пунктом 6 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях.

Протоколы о правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел в соответствии со статьями 28.3 и 5.46 Кодекса. Подделка подписей избирателей в соответствии со статьей 5.46 Кодекса влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до двадцати пяти МРОТ.

В практической деятельности задача по выявлению нарушений порядка сбора подписей и составлению в связи с этим протоколов об административном наказании выполняется представителями органов внутренних дел крайне редко.

В соответствии с пунктом 3 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, частью 7 статьи 43 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и пунктом 3 статьи 38 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” установлена процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей, а также оснований для признания подписей недействительными. Эту проверку обеспечивают рабочие группы, создаваемые соответствующими избирательными комиссиями с привлечением в установленном порядке экспертов-почерковедов из числа специалистов органов внутренних дел, специализированных организаций, осуществляющих учет населения, иных государственных органов, в которые избирательные комиссии обращаются с представлением.

Заключения экспертов, изложенные в ведомостях проверки подписных листов, могут служить основанием для признания недостоверными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Эксперт-почерковед проверяет достоверность подписей избирателей и по результатам экспертизы составляет заключение, в котором излагает основания недостоверности подписей, выполненных от имени одного лица другим лицом.

Недействительной подписью экспертом признается подпись избирателя, собранная с нарушением порядка сбора подписей избирателей и (или) оформле-

ния подписного листа. Основания для признания подписей недействительными также излагаются экспертом в заключении с пояснением того, в чем именно состоит недействительность той или иной подписи.

Сотрудники структурных подразделений территориальных органов Федеральной миграционной службы проверяют соответствие сведений об избирателях, включенных в подписной лист, с базой данных указанного подразделения о регистрации избирателя на территории избирательного округа.

По результатам проверки составляется заключение о достоверности либо недостоверности сведений об избирателе, включенном в подписной лист.

При этом необходимо отметить, что зачастую выводы экспертов излагаются далеко не полно, не содержат пояснений того, в чем состоит недостоверность или недействительность подписи.

На избирательных комиссиях лежит обязанность всесторонне и тщательно изучать полученные экспертные заключения специалистов, оказывающих содействие в указанной сфере, и принимать обоснованное решение о признании подписи избирателей недостоверной или недействительной, сведений об избирателе подлинными или недостоверными.

В целях установления фактов нарушения порядка сбора подписей сотрудники органов внутренних дел должны оперативно взаимодействовать с избирательными комиссиями, избирателями, кандидатами, другими участниками выборов. При получении информации о нарушениях следует оперативно выезжать на место сбора подписей для пресечения нарушения, выяснения организаторов и участников.

Статья 5.47 Кодекса за нарушение порядка сбора подписей предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до двадцати МРОТ, на должностных лиц – от двадца-

ти до тридцати МРОТ, на юридических лиц – от ста до двухсот МРОТ.

Следует рекомендовать руководителям органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям в проверке достоверности сведений об избирателях и их подписей в подписных листах, внимательнее относиться к обращениям избирательных комиссий и в обязательном порядке направлять своих специалистов в рабочие группы избирательных комиссий для указанных целей, а также подготовки квалифицированного экспертного заключения.

Содействие в проверке биографических сведений кандидатов

При представлении в избирательную комиссию документов для регистрации кандидат в депутаты либо кандидат на выборную должность в соответствии с пунктами 2¹ и 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях должен в случае наличия у него неснятой и непогашенной судимости указать сведения о судимости, а также о размере и об источниках доходов, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах.

Указанные сведения являются открытыми и предназначены для наиболее полного информирования избирателей о личности кандидата.

Соккрытие сведений о неснятой и непогашенной судимости является основанием отказа в регистрации кандидата.

Избирательные комиссии обязаны обеспечить проверку сведений о всех без исключения кандидатах путем обращения с представлением в соответствующие правоохранительные органы, которые в силу своей компетенции располагают соответствующими возможностями.

Изучение практики органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации позволяет выделить следующую схему работы с представлениями избирательных комиссий:

оперативная регистрация органом внутренних дел представления избирательной комиссии, доклад руководителю и его поручение ответственному исполнителю, с указанием срока подготовки ответа обротившейся комиссии;

поиск ответственным исполнителем нужной информации по учетным данным информационного центра (базы данных УВД – ОВД) о конкретных кандидатах;

при необходимости уточнения полученных сведений оформляются запросы в информационные центры МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, районные (городские) суды, их отправка по соответствующим каналам связи и контроль за получением ответа;

подготовка ответственным исполнителем сообщений для направления в избирательную комиссию о результатах проверки.

Необходимо отметить, что Федеральный закон об основных гарантиях обязывает проверяющие органы сообщать избирательной комиссии о результатах проверки сведений о кандидатах в течение 10 дней. Если представление поступило за 10 и менее дней до дня голосования, сообщение должно быть представлено в срок, установленный избирательной комиссией.

Данная обязанность органов внутренних дел закреплена в федеральных и региональных законах о выборах, а также в пункте 27 статьи 10 Закона Российской Федерации “О милиции”. На сегодняшний день с учетом скоротечности избирательной кампании остро ощущается потребность в оперативных мерах органов внутренних дел по проверке сведений о кандидатах и своевременном информировании избирательных ко-

миссий о результатах. Необходимо в этих целях также существенно оптимизировать деятельность межведомственных структур и координационных центров.

Содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям в проверке биографических сведений кандидатов заключается в более полном использовании в соответствии с законодательством Российской Федерации всего арсенала правовых, информационных и организационных ресурсов, которыми располагают органы внутренних дел для создания своевременного и надежного заслона на пути проникновения экстремистских и криминальных элементов во властные структуры.

О проведении публичных агитационных мероприятий (митингов, демонстраций, шествий, пикетирований)

Среди форм предвыборной агитации в статье 53 Федерального закона об основных гарантиях закрепляется осуществление права на агитацию посредством проведения агитационных публичных мероприятий. В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” публичное мероприятие представляет собой открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны.

В пункте 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях содержатся ограничения при проведении предвыборной агитации о том, что выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений граждан на публичных мероприятиях не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, агитация, при проведении которой осуществляется демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо сходных с ними атрибутики или символики до степени их смешения.

Отличительным признаком митингов, демонстраций и шествий является уведомительный характер их проведения. Подача уведомления возлагается указанным Федеральным законом на организатора публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо в орган местного самоуправления о целях, форме, месте, дате и времени проведения, предполагаемом количестве участников и другие сведения. Запрещается проведение публичного мероприятия на территориях непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам: путепроводам, железнодорожным магистралям, нефтегазопроводам, линиям электропередач и иным объектам, перечисленным в Федеральном законе «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях».

Федеральный закон обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Обязанность по обеспечению безопасности граждан при проведении публичного мероприятия возложена на соответствующий орган внутренних дел, на территории которого планируется данное мероприятие. Распоряжением начальника органа внутренних дел назначается уполномоченный представитель, наделенный правами требовать от организатора мероприятия соблюдения положений Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях», вплоть до прекращения публичного мероприятия (ст. 14 упомянутого Федерального закона).

Неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение отдельных участников мероприятия этим требованиям влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Как показывает практика, при проведении публичных агитационных мероприятий (митингов, демонстраций, шествий, пикетирований) сотрудники органов внутренних дел должны:

- хорошо знать и четко выполнять свои профессиональные задачи;
- находиться в указанном месте и не оставлять его без специального распоряжения руководителя;
- внимательно отслеживать происходящее, действия участников мероприятия, возможное неадекватное поведение некоторых из них, анализировать ситуацию, о своих наблюдениях и выводах оперативно информировать руководителя;
- при обнаружении лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, с разрешения руководителя доставлять их в спецавтотранспорт;
- во всех случаях и обстоятельствах проявлять выдержку и спокойствие в действиях, профессионально и уверенно действовать в ходе возникновения провокаций, паники, иных форсмажорных обстоятельств;

Содействие в пресечении противоречащей закону предвыборной агитации

Предвыборная агитация является одной из важных стадий избирательного процесса. От ее организации зависит успех выборов и потому практически во всех избирательных кампаниях предвыборная агитация – это одно из наиболее сложных и конфликтообразующих разновидностей действий участников выборов. Это обусловлено, с одной стороны, напряженной, вполне реальной агитационной борьбой за голоса избирателей, а с другой – широким применением в этой борьбе различного рода юридически некорректных информационных и агитационных технологий.

Проведение предвыборной агитации подробно регулируется в статьях 48–56 Федерального закона об основных гарантиях, дается перечень конкретных видов деятельности, признаваемых предвыборной агитацией, форм и методов, посредством которых допустимо агитационное воздействие на избирателей.

Агитационный период начинается со дня выдвижения гражданина в качестве кандидата, выдвижения избирательным объединением списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. В день голосования и в предшествующий ему день проведение предвыборной агитации запрещается. Проводить предвыборную агитацию имеют право кандидаты, избирательные объединения, граждане Российской Федерации, общественные объединения, в том числе не являющиеся избирательными объединениями.

Предвыборная агитация может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний, встреч с гражданами,

митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов, дискуссий);

- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

- иными не запрещенными законом методами.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в форме:

- публичных дебатов,
- дискуссий,
- “круглых столов”,
- пресс-конференций,
- интервью и выступлений,
- показа телеочерков, видеофильмов о кандидате, избирательном объединении, зарегистрировавшем список кандидатов.

В основе конкретных форм предвыборной агитации лежит деятельность, которая направлена на передачу информации о кандидате, списке кандидатов, избирательном объединении, и имеет целью побудить или побуждает избирателей к голосованию за конкретных кандидатов, списки кандидатов и, соответственно, против остальных кандидатов, списков кандидатов.

Избирательное законодательство возлагает обязанность по осуществлению контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации и принятии мер по устранению допущенных нарушений на избирательные комиссии.

В реализации данных полномочий при обращении в правоохранительные и другие органы комиссии сталкиваются с ведомственной разобщенностью, что не способствует достижению положительных результатов в восстановлении нарушенных избирательных прав граждан. В целях пресечения противоправной агитационной деятельности избирательные ко-

миссии обязаны подготовить обращения в суды, правоохранительные органы, органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и другие. В своих представлениях комиссии должны изложить не только сообщение о нарушениях, но и представить факты, свидетельствующие о незаконном характере агитационной деятельности.

В этих условиях речь идет не просто о содействии органов внутренних дел избирательным комиссиям при выявлении и пресечении нарушений в процессе проведения предвыборной агитации, а об их конструктивной, взаимодополняющей деятельности. При этом органы внутренних дел обязаны в соответствии с пунктом 9 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях и пунктом 28 статьи 10 Закона Российской Федерации “О милиции” самостоятельно и в инициативном порядке принимать меры по пресечению в ходе избирательной кампании противоречащей закону предвыборной агитации, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных и иных агитационных материалов, устанавливать их изготовителей и источник их оплаты.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона об основных гарантиях запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

- федеральным органам государственной власти, органам власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам и органам местного самоуправления;
- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности;

- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- благотворительным и религиозным организациям, учрежденными ими организациями, членами и участниками религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;
- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам, лицам без гражданства;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности (редакторам, корреспондентам, журналистам, обозревателям и др.);
- запрещается также прямое или косвенное привлечение к агитации лиц, не достигших на день голосования 18 лет.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей:

- вручать им денежные средства, подарки, иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (сбор подписей, агитационную работу);
- производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования;
- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ;

- в период всей избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от голосования, результатов выборов, либо которые иным образом связаны с выборами.

Органы внутренних дел вправе в соответствии с Законом Российской Федерации “О милиции” принимать меры, установленные действующим законодательством, к лицам, нарушающим избирательное законодательство при проведении предвыборной агитации. Серьезным нарушением прав граждан на свободное волеизъявление является подкуп избирателей. Анализ судебной практики избирательных споров показывает, что в основе подкупа, как правонарушения, лежит факт незаконной передачи вознаграждения за соответствующее поведение подкупаемого. Самое главное заключается в установлении доказательства того, что подкуп избирателей, а также незаконная благотворительная деятельность, проводились в целях воздействия на избирателя или приглашение его голосовать за или против конкретного кандидата, списка кандидатов.

Это обстоятельство требует установить не только факт подкупа либо благотворительной деятельности, но и, что весьма трудно доказать, причинно-следственную связь между указанными фактами и волеизъявлением конкретного избирателя.

Одной из распространенных форм является вручение подарков избирателям на дому, продажа им товаров по заниженным ценам, организация для них концертов со свободным входом. В целях фиксации этих фактов, сбора необходимых доказательств органам внутренних дел предлагается привлекать серьезные силы, воздействуя по всем направлениям, в том числе и в организации профессионального партнерства органов внутренних дел с другими органами,

опираться на сообщения избирателей, зарегистрированных кандидатов, наблюдателей, других участников выборов.

Подкуп избирателей, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, как и неправомерная благотворительная деятельность, являются основанием привлечения виновных к административной ответственности по статье 5.16 КоАП РФ и влекут наложение штрафа на граждан от двадцати до двадцати пяти МРОТ, на должностных лиц – от тридцати до сорока МРОТ, на юридических лиц – от трехсот до пятисот МРОТ.

Как уже отмечалось, в период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами. Федеральный закон “О лотереях” понимает под лотереей игру, проводимую в соответствии с договором, в которой ее организатор получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с договоренностью участников. Другими играми, основанными на риске, могут быть:

- тотализатор, в котором заключается пари на прогноз возможных вариантов ситуации, связанной с результатами выборов;
- игры с использованием специальных автоматов с денежными или иными выигрышами.

Установление запрета на данные виды деятельности связано с тем, что при проведении лотерей, организации тотализаторов возможно оказание воздействия на волеизъявление избирателей. Участники этих игр, сделав ставку на определенного кандидата, при голосовании будут руководствоваться чисто экономическими соображениями в интересах поддержки конкретного кандидата.

Нарушение запрета на проведение лотерей и других основанных на риске игр в ходе избирательной кампании согласно статье 5.49 Кодекса влечет наложение административного штрафа на граждан – в размере от двадцати до двадцати пяти МРОТ, на должностных лиц – от тридцати до пятидесяти МРОТ, на юридических лиц – от трехсот до пятисот МРОТ. Протоколы об административных правонарушениях по статьям 5.16 и 5.49 Кодекса вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

Как уже отмечалось, в соответствии с пунктом 9 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях и пунктом 28 статьи 10 Закона Российской Федерации “О милиции” органы внутренних дел обязаны принимать меры по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных, иных агитационных материалов, их изъятию, а также устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты.

Наиболее распространенными видами агитационных материалов являются: календари, плакаты, листовки, аудио- и видеопродукция. Статья 54 Федерального закона об основных гарантиях определяет условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Все они должны изготавливаться на территории Российской Федерации и содержать сведения об изготовителе агитационных материалов, заказчике, информацию о тираже и дате выпуска, указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных материалов, фотографии и другие до начала их распространения должны быть представлены в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) органи-

зации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Запрещается их изготовление без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Для размещения агитационных материалов органы местного самоуправления не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места, удобные для посещения избирателями. Запрещается их вывешивание, размещение на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, в зданиях, где размещены избирательные комиссии, помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Предотвращение органами внутренних дел изготовления подложных и незаконных агитационных материалов является профилактической мерой. Изъятие в соответствии с действующим законодательством незаконно изданных предвыборных материалов, установление фактов правонарушений и лиц, их совершивших, задержание этих лиц, иные установленные законом меры могут быть мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Пресечение административных правонарушений как задача милиции, установленная статьей 2 Закона Российской Федерации “О милиции”, состоит в принудительном прекращении административно-наказуемых деяний, недопущении возникновения их общественно опасных последствий.

Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона влечет наложение административного штрафа в соответствии с частью 1 статьи 5.12 Кодекса на граждан – от десяти до пятнадцати МРОТ, на должностных

лиц – от двадцати до тридцати МРОТ, на юридических лиц – от пятисот до одной тысячи МРОТ.

На практике, как сообщается с мест, большинство фактов изготовления и распространения подложных или незаконных агитационных материалов установить органам внутренних дел не удастся. К ответственности привлекаются (в редких случаях) распространители указанных материалов, но не заказчики незаконной продукции.

Для сведения и учета в практической деятельности органов внутренних дел Председатель ЦИК России направил председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 5 июня 2006 года письмо № 01-23/1572, в котором излагается позиция, выработанная ЦИК России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям **по некоторым проблемам пресечения незаконной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов.**

Обращается внимание на следующие вопросы:

1. При оценке деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение действий, перечень которых дается в пункте 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях.

2. При обращении соответствующей избирательной комиссии в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитаци-

онной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении организаций средств массовой информации, их должностных лиц к ответственности следует иметь в виду, **что изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда** (ч. 2 ст. 28 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”).

Исходя из норм данного Закона, такая мера, как изъятие незаконных печатных агитационных материалов правоохранительными органами на основании представления избирательной комиссии, не может быть применена к периодическим печатным изданиям.

Недопустимыми, согласно положениям упомянутого Закона, являются и меры по приостановлению распространения периодического печатного издания, например, путем ареста тиража в помещении редакции без его изъятия. **Распространение продукции СМИ может быть прекращено исключительно по решению суда.**

Только суд призван **незамедлительно** рассмотреть поступившее от комиссии представление и, при наличии на то оснований, принять судебный акт, в соответствии с которым **правоохранительные органы должны незамедлительно осуществить изъятие тиража.**

3. Выпускаемые и распространяемые вкладыши (приложения) к печатным СМИ, имеющие признаки самостоятельного периодического печатного издания, надлежит квалифицировать в качестве печатных агитационных материалов, в отношении которых не действует порядок изъятия, установленный статьей 28 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”. Такие материалы могут изыматься правоохранительными органами по представлению из-

бирательной комиссии, в котором должно содержаться указание на то, что эти материалы по вышеуказанной причине квалифицируются в качестве печатных агитационных материалов. **При этом правоохранительные органы не должны допускать изъятия вместе с вкладышами (приложениями) экземпляров самого периодического печатного издания, к которому приложены эти материалы.**

4. По представлению избирательной комиссии о пресечении противоправной агитационной деятельности, изъятии незаконных агитационных материалов, в отношении которых установлено, что они в действительности не являются экземплярами соответствующего периодического печатного издания (так называемые газеты-двойники), правоохранительные органы принимают соответствующие меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, изъятию указанных материалов и иным действиям по отношению к виновным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации. Полный текст письма Председателя ЦИК России дается в приложении № 1.

**Взаимодействие с органами,
осуществляющими регистрационный учет
населения, при проверке достоверности
сведений о гражданах при внесении
добровольных пожертвований
в избирательные фонды**

Финансирование подготовки и проведения выборов производится за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета). Они выделяются избирательным комисси-

ям, которые по окончании избирательной кампании отчитываются о расходовании денежных средств перед представительным органом власти соответствующего уровня.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений ведется из избирательных фондов, создаваемых ими для указанной цели. Поступление денежных средств в фонды кандидатов зависит от их умения привлечь избирателей, иные группы поддержки.

Порядок создания избирательных фондов и расходования средств фондов регламентирован статьями 58, 59 Федерального закона об основных гарантиях. Законом вводятся ограничения на финансовую поддержку кандидатов, избирательных объединений. Избирательный фонд представляет собой совокупность денежных средств, которые получают кандидаты и избирательные объединения в установленном законом порядке и направляют на ведение своих избирательных кампаний.

Избирательные фонды могут создаваться за счет:

- собственных средств кандидатов, избирательного объединения;
- средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- избирательного объединения;
- добровольных пожертвований граждан;
- добровольных пожертвований юридических лиц;
- средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей комиссией в случае, если это предусмотрено законом.

Пункт 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях содержит исчерпывающий перечень субъектов, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды. Это – иностранные

государства и иностранные организации, лица без гражданства, лица, не достигшие возраста 18 лет, международные организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, воинские части и военные учреждения, правоохранительные органы, благотворительные и религиозные организации, анонимные жертвователи и другие.

Избирательные фонды создаются кандидатами после письменного уведомления избирательной комиссии об их выдвижении до представления документов для их регистрации комиссией. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны создавать фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующей комиссией. Статьей 67 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и статьей 61 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” регламентируется порядок внесения добровольных пожертвований в избирательные фонды, в соответствии с которыми добровольные пожертвования граждан в избирательный фонд кандидата вносятся в отделение связи, кредитную организацию лично гражданином Российской Федерации из собственных средств, при этом он указывает сведения о себе. Добровольные пожертвования юридических лиц осуществляются в безналичном порядке путем перечисления денежных средств на специальный избирательный счет с указанием необ-

ходимых сведений о юридическом лице. Добровольные пожертвования зачисляются на спецсчет не позднее следующего операционного дня.

Органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации – территориальные органы Федеральной миграционной службы, которые в соответствии с частью 11 статьи 68 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и пунктом 9 статьи 62 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” по представлению соответствующей избирательной комиссии обязаны в пятидневный срок осуществить проверку сведений, указанных гражданами при внесении добровольных пожертвований в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в соответствующую комиссию.

Формы сведений, по которым предстоит проверка, устанавливаются ЦИК России, при этом может использоваться ГАС “Выборы”. Руководителям территориальных органов Федеральной миграционной службы рекомендуется заблаговременно установить взаимодействие с соответствующими избирательными комиссиями и провести совместные консультации своих сотрудников в целях оперативного и качественного проведения проверки.

**О содействии в осуществлении контроля
за целевым расходованием денежных средств,
выделенных на проведение избирательной
кампании**

В соответствии со статьей 60 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 71 Федерального

закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, статьей 65 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов при избирательных комиссиях создаются контрольно-ревизионные службы.

В их состав входят члены избирательных комиссий и специалисты из числа руководителей и работников государственных органов, организаций и учреждений различных систем, в том числе МВД России, Минюста России, Центробанка России, Сбербанка России и других финансовых учреждений.

Указанные органы, организации и учреждения (их территориальные подразделения) по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение избирательных комиссий.

При этом в распоряжение ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии (окружной, территориальной) – на срок не менее двух месяцев.

На срок работы в контрольно-ревизионных службах специалисты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы (должность), установленные должностные оклады и иные выплаты по основному месту работы.

При проведении выборов контрольно-ревизионная служба:

- проверяет финансовые отчеты политических партий, их региональных отделений, создавших избирательные фонды;

- организует проверку достоверности сведений о доходах и имуществе кандидатов, источниках этих доходов, о денежных вкладах и ценных бумагах, об имуществе кандидатов, находящемся за пределами территории Российской Федерации;

- контролирует соблюдение установленного порядка финансирования политическими партиями, их региональными отделениями предвыборной агитации, осуществления иных мероприятий, связанных с выборами;

- обращается в федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, а также к гражданам по вопросам, относящимся к ведению контрольно-ревизионной службы, запрашивает необходимые сведения и материалы по финансовому обеспечению выборов. Выполняет иные, установленные положением о контрольно-ревизионной службе, функции.

Ответы на обращения контрольно-ревизионной службы представляются в десятидневный срок, а за пять и менее дней до дня голосования – немедленно.

Органы внутренних дел по обращениям контрольно-ревизионной службы организуют также проверку фактов изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов.

Содействие в организации охраны помещений избирательных комиссий и документации

Как уже отмечалось, в соответствии с пунктом 16 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях, государственные органы, их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, в частности, на безвозмездной основе

обеспечивать охрану предоставляемых помещений, избирательной документации. Необходимо также оказать помощь в проверке технического состояния транспортных средств, выделяемых избирательным комиссиям для работы в день голосования, уточнении маршрутов доставки избирательной документации участковых комиссий в вышестоящие избирательные комиссии.

По обращениям избирательных комиссий органы внутренних дел обеспечивают охрану помещений комиссий со дня появления в них списков избирателей, открепительных удостоверений, избирательных бюллетеней и другой документации. В то же время практика показывает, что документы, требующие соблюдения определенного порядка хранения, поступают в комиссии со дня выдвижения кандидатов практически за 40 дней до дня голосования. Поэтому будет правильным с целью предупреждения правонарушений организовать регулярное патрулирование дежурных групп сотрудников органов внутренних дел вблизи помещений, где работают избирательные комиссии. Целесообразно также установить и поддерживать телефонную связь с этими комиссиями.

С момента передачи списков избирателей, других документов строгой отчетности в территориальные и участковые избирательные комиссии сотрудники органов внутренних дел обеспечивают охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В целях организации охраны помещений комиссии и помещений для голосования, поддержания общественного порядка на территории избирательного участка в день голосования с сотрудниками органов внутренних дел, которые будут привлечены

к этой работе, необходимо провести обучающие семинары.

Следует рассмотреть нарушения, допущенные на соответствующей территории в ходе прошедших федеральных и иных выборов, конкретные ситуации, в том числе нештатные, и действия сотрудников органов внутренних дел, формы взаимодействия с избирательными комиссиями, другими участниками выборов. Нужно обеспечить сотрудников, дежуривших в комиссиях, памяткой, проинструктировать их о получении открепительного удостоверения для своего голосования.

В день выборов следует обеспечить надежную охрану помещений для голосования, направить в участковые избирательные комиссии грамотных, профессионально подготовленных сотрудников. Необходимо организовать с ними регулярную связь, координацию их деятельности, принятие оперативных мер по реализации обращений о возникающих нарушениях избирательного законодательства на избирательных участках. При этом следует учесть, что нахождение сотрудников органов внутренних дел в помещении для голосования законодательством не предусмотрено.

Следует организовать поддержание необходимых условий для работы участковых комиссий по подсчету голосов избирателей. В этом случае надо учесть, что члены комиссии обязаны провести эту работу без перерыва сразу после завершения голосования (в 20-00, отработав более тринадцати часов), и что процедура подсчета осуществляется под наблюдением членов вышестоящих избирательных комиссий, кандидатов, в том числе зарегистрированных по списку избирательного объединения, либо их доверенных лиц или уполномоченных представителей, наблюдателей, иностранных наблюдателей, представителей СМИ.

Сотрудники органов внутренних дел не должны находиться в помещении, где будет осуществляться подсчет голосов избирателей. В случае нарушений избирательного законодательства со стороны лиц, присутствующих при установлении итогов голосования, сотрудники органа внутренних дел по поручению председателя участковой комиссии принимают предусмотренные законодательством Российской Федерации меры для пресечения нарушения и привлечения виновных лиц к ответственности.

По окончании подсчета голосов, заполнения протоколов участковой комиссии вся избирательная документация упаковывается, опечатывается и доставляется в вышестоящую комиссию. В целях охраны документации в задачу органов внутренних дел входит обеспечение сопровождения машины участковой избирательной комиссии сотрудником органа внутренних дел и автомобилем сопровождения ГИБДД. Более подробно обязанности сотрудников органов внутренних дел по несению службы в избирательных комиссиях изложены в Памятке сотрудникам органов внутренних дел, привлекаемым к содействию избирательным комиссиям при подготовке и проведении выборов в приложении № 4.

Содействие в проверке представлений избирательных комиссий о нарушениях избирательного законодательства

Федеральные законы “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, “О выборах Президента Рос-

сийской Федерации” и другие возлагают на избирательные комиссии три базовые функции:

обеспечение реализации избирательных прав граждан;

обеспечение защиты избирательных прав граждан;

контроль за соблюдением избирательных прав граждан.

В пределах своей компетенции комиссии рассматривают поступившие к ним обращения о нарушении закона, проводят проверки по ним, дают письменные ответы лицам, направившим обращения в пятидневный срок. Если факты, содержащиеся в письмах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Закон предоставляет право комиссиям в связи с обращениями граждан направлять представления о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы.

Пункт 5 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях обязывает органы внутренних дел в пятидневный срок организовать проверку фактов о нарушении закона, изложенных в представлении избирательной комиссии, принять меры по их пресечению и незамедлительно информировать о результатах избирательную комиссию. Установленная законом обязанность органов внутренних дел, других правоохранительных органов оперативно принимать меры по пресечению нарушений законодательства о выборах призвана обеспечить защиту:

конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

права участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов;

права участвовать в предвыборной агитации;

права наблюдать за работой избирательных комиссий при организации голосования, установлении итогов голосования и определении результатов выборов, проведением других избирательных действий.

Во взаимодействии избирательных комиссий с органами внутренних дел в целях защиты избирательных прав граждан сложился определенный порядок, в соответствии с которым представление комиссии, направленное в управление внутренних дел по субъекту, иное структурное подразделение, оперативно регистрируется, рассматривается и проверяется конкретными исполнителями. По итогам проверки принимаются необходимые меры по пресечению нарушения, привлечению виновных к ответственности, восстановлению нарушенных прав гражданина. По результатам рассмотрения представления комиссии органы внутренних дел обязаны направить ответ.

При этом руководителям органов внутренних дел следует уделять больше внимания реализации задач по данному направлению, обеспечивать регулярные совместные консультации с избирательными комиссиями, взаимообмен необходимой информацией, проведение иных совместных мероприятий.

О полномочиях органов внутренних дел по привлечению к ответственности за нарушения избирательных прав граждан

За нарушение законодательства о выборах устанавливается уголовная, административная либо иная

ответственность в соответствии с федеральными законами.

Юридическая ответственность выступает в качестве одной из правовых гарантий проведения свободных выборов. Мерами публично-правовой ответственности являются регламентированные в законодательстве принудительные санкции.

Уголовная ответственность за нарушения избирательных прав граждан и законодательства о выборах регламентируется в Уголовном кодексе Российской Федерации статьями:

- 141 – Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий;
- 141¹ – Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения ...;
- 142 – Фальсификация избирательных документов ...;
- 142¹ – Фальсификация итогов голосования.

Поскольку правомочия органов внутренних дел тесно связаны с обязанностью осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях, отметим, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет целый ряд статей, по которым органы внутренних дел наделены компетенцией по составлению протоколов об административном правонарушении. Перечислим только те статьи, которые предусматривают административную ответственность за нарушение законодательства о выборах, протоколы по которым обязаны составлять органы внутренних дел: 5.6, 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.22, 5.47, 5.49. Извлечения из Кодекса с комментариями дается в приложении № 2.

Полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях определены приказом МВД России от 2 июня 2005 года № 444 “О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию” (зарегистрирован в Минюсте России 21 июня 2005 г. № 6824).

Практика показывает, что составление протоколов об административной ответственности по указанным статьям Кодекса должно найти более широкое применение в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПИСЬМО
Председателя Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 5 июня 2006 года № 01-23/1572

Председателям избирательных комиссий
субъектов Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Осуществление избирательными комиссиями контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации требует от самих комиссий неукоснительного исполнения закона, в том числе в части принимаемых ими мер реагирования при выявлении фактов противоправной агитационной деятельности. Обращая на это особое внимание, сообщаем о позиции, выработанной в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям по некоторым проблемам пресечения незаконной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов, для ее учета и практического применения.

1. Положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – Федеральный закон) не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в рамках своей профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей.

Как указано в пункте 2¹ статьи 48 Федерального закона действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в подпункте “а” пункта 2 этой статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах “б” – “е” пункта 2 этой статьи, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

При этом наличие либо отсутствие агитационной цели во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

При оценке материалов и сообщений СМИ с точки зрения соблюдения порядка проведения предвыборной агитации возможны два нижеследующих варианта реагирования избирательной комиссии на де-

тельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их представителей, содержащую, по мнению избирательной комиссии, признаки незаконной предвыборной агитации.

Наличие в материалах и сообщениях теле- и радиопрограмм, периодических печатных изданий призывов со стороны представителей организации, осуществляющей выпуск СМИ, голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них) является основанием для констатации избирательной комиссией факта наличия специальной агитационной цели у указанных субъектов и составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.5. и 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При наличии в действиях представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, признаков предвыборной агитации, установленных подпунктами “б” – “е” пункта 2 статьи 48 Федерального закона, избирательная комиссия вправе составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в том случае, если действия, содержащие указанные признаки, совершены неоднократно и есть основания полагать, что это было совершено с агитационной целью. При этом агитационная цель подлежит установлению судом при рассмотрении дела о соответствующем административном правонарушении.

В связи с этим в случае, когда имеются основания полагать, что не менее чем в двух материалах средства массовой информации прослеживается наличие признаков предвыборной агитации, предусмотренных подпунктами “б” – “е” пункта 2 статьи 48 Федерального закона, избирательной комиссии в лице ее уполномоченного члена с правом решающего голоса необ-

ходимо своевременно составлять и передавать соответствующий протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда в порядке административного судопроизводства.

2. Пунктом 8 статьи 56 Федерального закона установлено, что в случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований пунктов 2–6, 8 и 10 статьи 54 Федерального закона, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленного настоящим Федеральным законом порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума соответствующая комиссия *обязана обратиться* в правоохранительные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с *представлением* о пресечении противоправной агитационной деятельности, *об изъятии незаконных агитационных материалов* и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц, иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При применении указанной нормы Федерального закона, аналогичных норм иных законов о выборах избирательным комиссиям необходимо иметь в виду следующее.

Частью 2 статьи 28 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “О средствах массовой информации” установлено, что изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда. В соответствии со статьями 25, 58 и 60 названного Закона ущемление

свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, *в том числе посредством незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части* не допускается и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ответственность за указанное нарушение установлена статьей 13.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” является специальным законодательным актом, устанавливающим на основании статьи 29 Конституции Российской Федерации систему гарантий свободы массовой информации в России. С учетом этого, его нормы должны применяться в любом случае, когда затрагиваются права организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Исходя из этого, такая предусмотренная избирательным законодательством мера, как изъятие незаконных печатных агитационных материалов правоохранительными органами на основании представления избирательной комиссии не может быть применена к периодическим печатным изданиям.

Недопустимыми, с учетом положений Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”, являются и меры по приостановлению распространения периодического печатного издания, например, путем ареста тиража в помещении редакции без его изъятия. В соответствии со статьей 3 названного Закона Российской Федерации наложе-

ние запрета на распространение сообщений и материалов может расцениваться как цензура массовой информации.

В случаях, предусмотренных законом, распространение продукции средства массовой информации, согласно статье 25 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”, может быть прекращено исключительно по решению суда.

Прекращение распространения продукции средства массовой информации законодательством Российской Федерации о выборах не предусмотрено.

С учетом изложенного действия избирательной комиссии, направленные на пресечение противоправной агитационной деятельности со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ, и ее представителей, заключающиеся в ограничении или прекращении распространения продукции соответствующего СМИ, *помимо обращения в суд*, недопустимы.

3. Принимая во внимание то, что Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” был принят значительно ранее, чем действующее процессуальное законодательство, и используемая в нем терминология не скоррелирована с терминологией этого законодательства, под решением суда, упомянутым в части 2 статьи 28 названного Закона Российской Федерации, следует понимать любой судебный акт. Таким образом, равноценное собственно решению значение имеет и иной судебный акт, в частности, определение, выносимое при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, или постановление суда по делу об административном правонарушении.

Под судебными постановлениями, согласно статье 6 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”, понимаются все акты, издаваемые судом, в том числе решения, при

этом все они, вступив в законную силу, подлежат неукоснительному исполнению. Таким образом, понятие решения является более узким по сравнению с понятием судебного постановления, в связи с чем положение части 2 статьи 28 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” не может быть истолковано в том смысле, что иные судебные постановления, кроме решения суда, не обязательны для исполнения и изъятие тиража или его части не может быть осуществлено на основании никакого другого, помимо решения, судебного акта. Порядок изъятия, предусмотренный Законом Российской Федерации “О средствах массовой информации”, будет соблюден при вынесении любого судебного постановления.

С учетом изложенного, в рамках существующего правового регулирования, исходя из формулировки пункта 8 статьи 56 Федерального закона, предусматривающей обращение избирательной комиссии *в суд с представлением*, в целях пресечения распространения незаконных агитационных материалов, размещенных в периодическом печатном издании, избирательным комиссиям следует обращаться *с представлением об изъятии незаконных агитационных материалов в суд* по подсудности. Соответствующий суд может решить вопрос об изъятии тиража такого периодического печатного издания.

Ввиду скоротечности периода распространения тиража номера периодического печатного издания, действия по изъятию тиража имеют смысл только если они осуществлены своевременно, в максимально краткий срок с момента обнаружения наличия признаков административного правонарушения (т.е. с момента, когда у избирательной комиссии появились основания полагать, что в конкретном выпуске периодического печатного издания содержится неправомерная предвыборная агитация).

В связи с этим избирательной комиссии, которая полагает, что в конкретном выпуске периодического печатного издания содержится неправомерная предвыборная агитация, следует незамедлительно направить в суд представление об изъятии тиража соответствующего выпуска этого периодического печатного издания. Суд призван незамедлительно рассмотреть поступившее представление избирательной комиссии и, при наличии на то оснований, принять судебный акт, в соответствии с которым правоохранительные органы должны незамедлительно осуществить изъятие тиража.

При этом названные действия указанных субъектов имеют лишь обеспечительный характер и выполняют служебную роль по отношению к возбуждению и рассмотрению в установленном порядке дела об административном правонарушении. Одновременно с указанным выше представлением избирательная комиссия должна направить в суд надлежащим образом составленный протокол об административном правонарушении, а суд – рассмотреть дело об административном правонарушении и решить его по существу. Исключение возможно при проведении административного расследования. В этом случае, с учетом положения части 3 статьи 28.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, представление может быть направлено в суд до составления протокола об административном правонарушении.

4. В связи с имеющими место выпуском и распространением совместно с периодическим печатным изданием вкладышей (приложений), содержащих информационные и агитационные материалы и сообщения, обращаем внимание на то, что в соответствии со статьями 2 и 8 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” наличие у ука-

занных вкладышей (приложений) постоянного названия, текущего номера и периодичности их выпуска (не реже одного раза в год) свидетельствует о том, что указанные вкладыши (приложения) являются самостоятельными периодическими печатными изданиями, подлежащими в установленном законом порядке регистрации в качестве таковых.

В случае регистрации данных вкладышей (приложений) на них распространяются требования законодательства о выборах как о порядке проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях, так и о порядке реагирования избирательной комиссии на осуществление противоправной агитационной деятельности редакцией периодического печатного издания и ее представителями.

Избирательным комиссиям следует учитывать, что выпуск и распространение в период избирательной кампании *незарегистрированных* (в отношении средств массовой информации, подлежащих регистрации в соответствии с положениями Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”) в качестве самостоятельных средств массовой информации вкладышей (приложений) может использоваться как технология противоправной предвыборной агитации.

Выпускаемые и распространяемые *незарегистрированные* вкладыши (приложения), имеющие вышеуказанные признаки самостоятельного периодического печатного издания, надлежит квалифицировать в качестве печатных агитационных материалов, в отношении которых не действует порядок изъятия, установленный статьей 28 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”. Такие материалы могут изыматься правоохранительными органами по представлению избирательной комиссии, в котором должно содержаться указание на то, что эти

материалы по вышеуказанной причине квалифицируются в качестве печатных агитационных материалов. При этом правоохранительные органы не должны допускать изъятия вместе с указанными вкладышами (приложениями) экземпляров самого периодического печатного издания, к которому приложены эти материалы.

5. В случае распространения на территории субъекта Российской Федерации печатных материалов, отвечающих признакам средства массовой информации и имеющих название зарегистрированного в установленном порядке периодического печатного издания, в отношении которых установлено, что они в действительности не являются экземплярами соответствующего периодического печатного издания (так называемые газеты-двойники), материалы и сообщения которых содержат установленные пунктом 2 статьи 48 Федерального закона признаки предвыборной агитации, их надлежит квалифицировать как печатные агитационные материалы. Если будут допущены нарушения требований к изготовлению и распространению этих печатных агитационных материалов, предусмотренных статьей 54 Федерального закона, избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, изъятии указанных незаконных агитационных материалов и о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Исходя из понятия “агитационные материалы”, содержащегося в статье 2 Федерального закона, для признания соответствующего материала (за исключением материалов и сообщений, распространяемых через СМИ) агитационным достаточно установления избирательной комиссией факта нали-

чия в нем признаков предвыборной агитации, указанных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона. Установления умысла и специальной агитационной цели на проведение посредством изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов противоправной агитационной деятельности не требуется. В отношении таких незаконных агитационных материалов избирательная комиссия обязана принимать указанные в пункте 8 статьи 56 Федерального закона меры по пресечению противоправной агитационной деятельности.

7. В соответствии с пунктом 1 статьи 56 Федерального закона запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Общие правила о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации установлены в статье 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”.

Главным редактором средства массовой информации в соответствии с положениями статей 2, 19 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” является лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации, которое несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых законодательством к деятельности средства массовой информации. Осуществляя руководство редакцией СМИ и обеспечивая соблюдение требований Закона, главный редактор руководствуется, в том числе, статьей 4 названного Закона Российской Федерации и, в соот-

ветствующей части, взаимосвязанными с ней положениями пункта 1 статьи 56 Федерального закона.

С учетом этого, в том случае, если кандидатом, избирательным объединением для размещения в рамках бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади в организацию телерадиовещания, редакцию периодического печатного издания представлен агитационный материал, однозначно возбуждающий социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду или содержащий признаки злоупотребления свободой массовой информации в смысле статьи 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”, такая организация, редакция в лице главного редактора во исполнение названных выше требований Закона вправе отказать кандидату, избирательному объединению в размещении в эфире, на страницах периодического печатного издания такого материала.

А.А. Вешняков

ИЗВЛЕЧЕНИЯ
из Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях,
по которым должностные лица органов
внутренних дел имеют право составлять
протоколы об административных
правонарушениях (с комментариями)

Административная ответственность
за правонарушения
в сфере избирательного права

Статья 5.6. **Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации**

1. Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по

проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, получение которых предусмотрено законом, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти МРОТ; на должностных лиц – от десяти до двадцати МРОТ.

2. Выдача председателем, заместителем председателя, секретарем или иным членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, заверенной копии протокола избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов или референдума, содержащей данные, которые не соответствуют данным, содержащимся в первом экземпляре соответствующего протокола, либо заверение председателем, заместителем председателя, секретарем или иным членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса копии протокола с нарушением требований, предусмотренных законом, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати МРОТ.

В статьях 29, 30 Федерального закона об основных гарантиях, статьях 24, 29 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, статьях 18, 23 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, в аналогичных нормах других законов о выборах и референдумах определены права указанных лиц. Нарушение любого из перечисленных в этих нормах прав образует состав правонарушения по части 1 статьи 5.6 Кодекса.

При применении части 1 статьи 5.6 Кодекса необходимо учитывать, что данный состав административного правонарушения образует, в частности, те нарушения прав указанных лиц, которые совершены в период осуществления наблюдения, а также при получении информации и копий избирательных документов. С учетом этого, субъектами административного правонарушения по рассматриваемой части являются граждане, нарушающие права указанных лиц, а также должностные лица, члены избирательных комиссий, уполномоченные на совершение соответствующих действий.

Рассматривая часть 2 данной статьи, следует отметить, что требования к протоколу об итогах голосования установлены статьей 67 Федерального закона об основных гарантиях, а также аналогичными нормами других законов о выборах и референдумах.

Порядок заверения председателем, заместителем председателя или секретарем комиссии копий протоколов и иных документов определен пунктом 12 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях – лицо, заверяющее копию документа, на указанной копии делает запись: “Верно” или “Копия верна”, расписывается, указывает свои фамилию и инициалы, дату и время заверения копии и проставляет печать соответствующей комиссии.

Таким образом, неуказание в копии протокола предусмотренных законом и имеющихся в первом экземпляре сведений и (или) несоблюдение указанного выше порядка заверения копий протоколов будет образовывать состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.6. Кодекса.

Субъекты правонарушения в данном случае прямо указаны в самой норме Кодекса – председатель, заместитель председателя или секретарь комиссии. Протоколы вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

Статья 5.10. Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах, либо в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати МРОТ; на должностных лиц – от двадцати до пятидесяти МРОТ; на юридических лиц – от двухсот до одной тысячи МРОТ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Федерального закона об основных гарантиях агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего избирательного фонда, фонда референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Выдвинутым считается кандидат после поступления в избирательную комиссию письменного уведомления о выдвижении совместно с документами, указанными в пункте 3 статьи 33 указанного Федерального закона.

Данной нормой установлено два альтернативных состава правонарушения:

предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах;

предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования и заканчивается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Таким образом, проведение предвыборной агитации вне агитационного периода может выражаться в следующем:

проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день (п. 3 ст. 49 Федерального закона об основных гарантиях);

проведение предвыборной агитации в средствах массовой информации ранее чем за 30 дней до дня голосования.

Субъектами нарушения периода проведения предвыборной агитации являются кандидаты, избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума, средства массовой информации и их должностные лица.

Запрещено проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, например, в воинских частях, военных организациях и учреждениях (п. 7 ст. 53 Федерального закона об основных гарантиях).

Субъектами данного правонарушения могут быть кандидаты, избирательные объединения, а также граждане и организации, привлекаемые к проведению предвыборной агитации либо ведущие ее самостоятельно.

Протоколы вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий, сотрудники органов внутренних дел (милиции), должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации, и органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания.

Статья 5.11. Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, а равно привлечение к проведению предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати МРОТ; на должностных лиц – от двадцати до тридцати МРОТ; на юридических лиц – от двухсот до трехсот МРОТ.

Анализируемой нормой предусмотрено два альтернативных состава правонарушения:

1. Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено законодательством о выборах и референдумах.

В соответствии с пунктами 7, 8 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, частями 7, 8 статьи 55 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктами 4 и 5 статьи 49 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума запрещено:

федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской

ской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения;

воинским частям, военным учреждениям и организациям;

благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациями, а также представителям 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 об основных гарантиях, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

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

Кроме того, заниматься агитационной деятельностью на каналах телерадиовещания и в периодических печатных изданиях не вправе лица, замещающие государственные должности или выборные муниципальные должности, за исключением случаев, когда они являются кандидатами.

2. Привлечение к проведению предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом (п. 6 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях, ч. 9 ст. 55 Федерального закона

“О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, п. 6 ст. 49 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

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: распространение призывов голосовать за или против кандидата, избирательного объединения в устных выступлениях, в печати и в теле- или радиоэфире, во время массовых мероприятий, иным не запрещенным законом способом. Привлечением к агитации также является участие в действиях, организационно и технически обеспечивающих агитационные мероприятия, то есть являющихся вспомогательными по отношению к собственно агитации. В частности, речь может идти об участии в распространении листовок, агитационной символики и агитационных материалов, в обеспечении подготовки и проведения митингов, демонстраций.

Новые редакции пункта 6 статьи 48 и подпункта “д” пункта 9 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях предусматривают исключение из запрета на привлечение к проведению предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, а именно: кандидат может использовать свои изображения, а избирательное объединение – изображения выдвинутого им кандидата со своими детьми (в том числе не достигшими возраста 18 лет). Как следует из нормы указанного Закона, такое привлечение к предвыборной агитации не будет являться правонарушением только в том случае, если дети, не достигшие 18 лет, изображены в агитационных материалах совместно с кандидатом.

Субъектами правонарушения являются граждане, достигшие 18 лет, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, должностные и юридические лица. Например, постановлением судьи Кировского городского суда Ленинградской области от 9 октября 2003 года гражданка Д. была привлечена к административной ответственности по статье 5.11 Кодекса за вовлечение несовершеннолетних лиц в распространение агитационного материала в поддержку кандидата на должность губернатора Ленинградской области. По результатам судебного рассмотрения Д. была подвергнута штрафу.

Протоколы вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий, должностные лица органов внутренних дел (милиции), а также должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации, должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания.

Статья 5.12. Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах

1. Изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже, дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, 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, а также 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, изготовление или распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу, либо без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы, а равно 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,

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати МРОТ; на должностных лиц – от двадцати до тридцати МРОТ; на юридических лиц – от пятисот до одной тысячи МРОТ.

2. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без раз-

решения собственников или владельцев указанных объектов –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти МРОТ; на должностных лиц – от пятнадцати до двадцати МРОТ; на юридических лиц – от двухсот до трехсот МРОТ.

Условия и порядок изготовления и распространения агитационных печатных и аудиовизуальных материалов предусмотрен статьей 54 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 61 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, статьей 55 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, аналогичными нормами региональных законов о выборах и референдумах.

Размещение агитационных печатных материалов с нарушением закона с объективной стороны может быть выражено в двух действиях.

Первое. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено Федеральным законом.

Пункт 10 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, аналогичные нормы иных законов о выборах содержат запрет на вывешивание (расклеивание, размещение) печатных агитационных материалов 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 них.

Второе. Размещение агитационных печатных материалов в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов.

Пунктом 8 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях установлено требование к размещению агитационных печатных материалов, согласно которому эти материалы могут размещаться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Исключения составляют места, указанные в пункте 7 статьи 54 указанного Федерального закона, а именно – специальные места для размещения агитационных печатных материалов на территории каждого избирательного участка, участка референдума, выделенные органами местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

Состав административного правонарушения образует любое нарушение установленного порядка.

Изготовление или распространение агитационного материала будет признано административным правонарушением, если допущено хотя бы одно из следующих нарушений:

1) агитационный материал не содержит следующих реквизитов:

информации о тираже и о дате выпуска; об оплате изготовления тиража из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

информации о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации, изготовившей эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, либо информации о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы;

о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих агитационных материалов;

2) изготовлены печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, в которых вышеуказанные данные указаны неверно:

изготовлены или распространены агитационные материалы, содержащие коммерческую рекламу;

изготовлены или распространены агитационные материалы без оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда;

распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы 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;

3) распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении, избирательном блоке.

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, растяжки и другие.

Предварительное представление в избирательную комиссию экземпляров либо фотографий агитационных материалов (в зависимости от их формы) – обязательное условие правомерности их распространения. При этом должны быть указаны сведения, предусмотренные пунктом 3 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, частью 4 статьи 61 Феде-

рального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктом 3 статьи 55 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”. Отсутствие таких сведений, равно как и непредставление экземпляров агитационных материалов в избирательную комиссию, влечет за собой ответственность по статье 5.12 Кодекса.

Одним из оснований привлечения к административной ответственности является наличие в агитационных материалах коммерческой рекламы (п. 4 ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях).

Кроме административной ответственности за нарушения положений статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 5.12 Кодекса предусмотрена ответственность за нарушение требований пункта 9 статьи 48 указанного Федерального закона, части 8 статьи 57 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пункта 7 статьи 49 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, аналогичных норм региональных законов о выборах. Данные нормы содержат условия возможного использования изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении в их агитационных материалах только с письменного согласия данного физического лица. Такое согласие должно быть выражено в письменной форме и представлено в избирательную комиссию вместе с экземплярами соответствующих агитационных печатных материалов в общем порядке.

Данное ограничение не распространяется на использование указанными лицами в ряде случаев в своей предвыборной агитации публично высказанных и обнародованных мнений с указанием даты (периода

времени) этого обнародования и наименования средства массовой информации, в котором было осуществлено это обнародование.

Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено Федеральным законом, образует новый состав административного правонарушения, установленный частью 2 комментируемой статьи. Пунктом 10 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях установлен запрет на размещение агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую 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. Аналогичные нормы содержатся в пункте 9 статьи 55 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” и в части 11 статьи 61 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

Субъектами указанных правонарушений могут быть кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, граждане, должностные лица, организации.

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

Статья 5.14. Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму

Умышленное уничтожение или повреждение информационно-агитационных либо агитационных печатных ма-

териалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти МРОТ.

Порядок размещения агитационных печатных материалов, а также информационных материалов избирательных комиссий, комиссий референдума на зданиях, сооружениях или иных объектах установлен пунктами 7 и 8 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, частями 9–10 статьи 61 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктами 7-8 статьи 55 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”. Таким образом, не будет являться правонарушением уничтожение либо повреждение агитационных материалов, вывешенных в местах, где их размещение запрещено законом, в частности, на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях комиссий, в помещениях для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10 ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях, ч. 11 ст. 61 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, п. 9 ст. 55 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

Статьей предусмотрено два состава правонарушения:

1) умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов;

2) нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы.

Субъектами правонарушения являются физические лица, в том числе не достигшие 18 лет.

Протоколы по данной статье вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

Статья 5.15. Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума

Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума на пользование на равных условиях пользования помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями, участниками референдума –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до двадцати МРОТ.

Статьей 53 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 60 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, статьей 54 Федерального закона “О выборах Президента Российской Фе-

дерации”, аналогичными нормами других законов о выборах и референдумах закреплена обязанность государственных органов и органов местного самоуправления содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, участниками референдума, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. Кроме того, указанными нормами установлены порядок и условия предоставления помещения для проведения встреч с избирателями.

Нарушение установленного порядка образует состав правонарушения по анализируемой статье.

Субъектом правонарушения может быть исключительно должностное лицо.

Протоколы вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий, а также должностные лица органов внутренних дел (милиции).

Статья 5.16. Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах

Подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати до двадцати пя-

ти МРОТ; на должностных лиц – от тридцати до сорока МРОТ; на юридических лиц – от трехсот до пяти сот МРОТ.

В пунктах 2 и 5 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, частях 2 и 5 статьи 62 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктах 2 и 5 статьи 56 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” перечислены субъекты, которым в ходе избирательной кампании, при проведении референдума запрещено совершать подкуп избирателей, участников референдума, заниматься благотворительной деятельностью. Нарушения указанных требований влекут за собой административную ответственность по статье 5.16 Кодекса.

Под подкупом избирателей, участников референдума в соответствии с пунктом 2 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, частью 2 статьи 62 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктом 2 статьи 56 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” понимается осуществление следующих действий:

вручение денежных средств, подарков и иных материальных ценностей избирателям, участникам референдума, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу);

вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание такого вознаграждения;

проведение льготной распродажи товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исклю-

чением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума;

предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействие на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Субъектами административного правонарушения являются все лица (физические и юридические).

В одном из субъектов Российской Федерации за подкуп избирателей при проведении одной из избирательных кампаний были привлечены к административной ответственности 8 человек. В одном случае виновные лица, агитируя за кандидата, выплачивали за каждый голос от 50 до 100 рублей. В другом случае нарушение выразилось в том, что виновное лицо, агитируя за кандидата, выдавал каждому гражданину, обещающему отдать свой голос за данного кандидата, бутылку водки. По результатам судебного рассмотрения виновным лицам было назначено административное наказание.

Протоколы об административных правонарушениях по статье 5.16 Кодекса вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

Статья 5.22. Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме

Выдача членом избирательной комиссии, комиссии референдума гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме в

целях предоставления возможности гражданину проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненных избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти МРОТ.

Порядок проведения голосования установлен статьей 64 Федерального закона об основных гарантиях, аналогичными нормами других законов о выборах и референдумах. В соответствии с установленным порядком избиратель, участник референдума голосует только лично и вправе получить один бюллетень для голосования, за исключением предусмотренных законом случаев (при совмещении выборов, референдумов нескольких уровней; при формировании законодательного (представительного) органа государственной власти по мажоритарной и пропорциональной системам). Нарушение установленного порядка голосования является основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности.

Статьей предусмотрено два альтернативных состава правонарушения:

1) выдача бюллетеня в целях предоставления возможности проголосовать за других лиц либо в целях предоставления возможности проголосовать более одного раза;

2) выдача заполненных избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме.

Из диспозиции статьи следует, что субъектом правонарушения в первом случае является член участковой комиссии с правом решающего голоса. Незаконная выдача бюллетеня может быть совершена только умышленно.

Согласно пункту 8 статьи 64 указанного Федерального закона бюллетень заполняется избирателем, участником референдума. Ответственность за нарушение этого требования закона несут члены комиссии, в нарушение закона выдавшие избирателю, участнику референдума избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме, в котором уже имеется отметка по одной из позиций избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме; иные лица, передающие избирателю, участнику референдума заполненный бюллетень.

Протокол об административном правонарушении вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции). Учитывая тяжесть данного правонарушения, следует напомнить, что возбудить дело об административном правонарушении вправе также и прокурор. Кроме того, необходимо помнить, что для привлечения к административной ответственности члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса необходимо согласие соответствующего прокурора.

Статья 5.47. Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом

Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в

поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до двадцати МРОТ; на должностных лиц – от двадцати до тридцати МРОТ; на юридических лиц – от ста до двухсот МРОТ.

Пунктом 6 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях, частью 6 статьи 41 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктом 7 статьи 36 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” запрещается участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, запрещается собирать подписи на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Лица, нарушающие указанный порядок, подлежат привлечению к административной ответственности по статье 5.47 Кодекса, а подписи, собранные с нарушением закона, признаются недействительными (п. 5 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях).

Статья содержит три состава:

- 1) сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено законом;
- 2) сбор подписей избирателей в запрещенных местах;

3) сбор подписей при осуществлении определенных действий (выдача заработной платы, оказание благотворительной помощи).

Необходимо отметить, что административная ответственность наступает даже за единичный случай нарушения, то есть для привлечения к административной ответственности достаточно одной подписи, полученной с нарушением закона.

Субъектами правонарушения являются органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица, юридические лица и их руководители, а также физические лица, в том числе члены избирательных комиссий.

Право составлять протоколы об административном правонарушении принадлежит должностным лицам органов внутренних дел (милиции) и уполномоченным членам избирательных комиссий.

Статья 5.49. Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами, референдумом

Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати до двадцати пяти МРОТ; на должностных лиц – от тридцати до

пятидесяти МРОТ; на юридических лиц – от трехсот до пятисот МРОТ.

Пунктом 3 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, частью 3 статьи 62 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пунктом 3 статьи 56 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” установлено, что в период избирательной кампании, кампании референдума выборы, референдум и их результаты не могут быть объектом лотерей и других основанных на риске игр.

В соответствии с Федеральным законом от 11 ноября 2003 года “О лотереях” под лотереей понимается игра, которая проводится в соответствии с договором и в которой одна сторона (организатор лотереи) проводит розыгрыш призового фонда лотереи, а вторая сторона (участник лотереи) получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с условиями лотереи.

Под другими основанными на риске играми понимаются игры, в которых участники делают прогноз (заключают пари) на возможный вариант какой-либо социально значимой ситуации (в данном случае – ситуации, связанной с проведением выборов и их результатами), где выигрыш зависит от частичного или полного совпадения прогноза с наступившими реальными, документально подтвержденными фактами, а также игры с использованием специальных автоматов с денежными или натуральными выигрышами (например, тотализаторы, электронные игры и т.д.).

Квалифицирующим признаком для привлечения виновного лица (виновных лиц) к административной ответственности является период проведения избирательной кампании.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, должностные и юридические лица. Необходимо отметить, что в данном случае проведение лотерей и иных основанных на риске игр означает их организацию, поэтому лица, участвующие в таких действиях, не несут ответственности по статье 5.49 Кодекса.

Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

**ПЕРЕЧЕНЬ
нормативных правовых актов, регулирующих
выборы органов государственной власти,
органов местного самоуправления, организацию
деятельности органов внутренних дел
в ходе избирательного процесса**

Конституция Российской Федерации. Российская газета. № 237. 1993. 25 дек.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ “Об общественных объединениях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.

Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ “Об оперативно-розыскной деятельности” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными

в органы местного самоуправления” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ “О чрезвычайном положении” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ “О политических партиях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ “О гражданстве Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание за-

конодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 11 декабря 2003 г. № 138-ФЗ “О лотереях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4434.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ “О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 172.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ “О противодействии терроризму” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ “О персональных данных” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собра-

ние законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. 1998. Ст. 3824; 2000. № 32. Ст. 3340.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410; 2001. № 49. Ст. 4552.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 “О милиции” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 “О средствах массовой информации” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 300.

Закон Российской Федерации “О безопасности” от 5 марта 1992 г. № 244-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 “О вынужденных переселенцах” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427.

Закон Российской Федерации от 30 марта 1993 г. № 4693-1 “О минимальном размере оплаты труда” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 16. Ст. 553.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644 “О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 24. Ст. 2416.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 “Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2939.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 “О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 37. Ст. 3596.

Приказ МВД России от 25 сентября 1999 г. № 728 “Об исполнении представлений избирательных комиссий”.

Приказ МВД России от 21 февраля 2005 г. № 108 “Об объявлении Соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации”.

Приказ МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 “О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию” (Зарегистрирован в Минюсте России 21 июля 2005 г. № 6824).

Постановление ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II “О Положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации” // Вестник ЦИК России. 1997. № 9.

Постановление ЦИК России от 6 декабря 1999 г. № 56/696-3 “О работе Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации по созданию условий, обеспечивающих избирательные права граждан Российской Федерации, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, которые в день голосования будут находиться в местах содержания под стражей” // Вестник ЦИК России. 1999 № 23.

Постановление ЦИК России от 3 сентября 2003 г. № 23/162-4 “О Методических рекомендациях о порядке реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва” // Вестник ЦИК России. 2003. № 11.

Постановление ЦИК России от 25 февраля 2004 г. № 91/750-4 “О работе Министерства внутренних дел Российской Федерации по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации” // Вестник ЦИК России. 2004. № 6.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (г. Кишинев, 7 октября 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

**ПАМЯТКА
сотрудникам органов внутренних дел,
привлекаемым к содействию избирательным
комиссиям при подготовке и проведении
выборов**

Новизна и сложность избирательного законодательства, высокий уровень избирательных технологий требуют от сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к решению задач в ходе избирательной кампании, более решительно и наступательно выявлять нарушения избирательного законодательства и принимать эффективные меры по их пресечению. Для этих целей привлекаются специалисты высокой квалификации, знающие избирательное законодательство, свои права и обязанности, нормы профессиональной этики, умеющие правильно разбираться в конкретных ситуациях.

При этом необходимо учитывать, что сотрудник органов внутренних дел не вправе:

- вмешиваться в избирательные процедуры;
- участвовать в проведении предвыборной агитации на стороне каких-либо кандидатов или политических партий;
- допускать действия, не совместимые со статусом представителя государственного органа, призванного охранять и защищать права и законные интересы граждан.

Он должен действовать строго по закону, качественно выполнять свои обязанности и не давать оснований для втягивания себя в политические акции кандидатов и партий, корректно вести себя в общении с

участниками выборов, проявляя объективность и выдержку. При несении службы, наряду с соответствующим обмундированием и специальными средствами, обязан иметь адреса и номера телефонов избирательных комиссий, сведения о председателях комиссий, их заместителях и секретарях, знать режим работы комиссии и строго соблюдать свой график.

Необходимо пройти обучение, закрепить знания избирательного законодательства по тем направлениям, которые входят в сферу деятельности сотрудников органов внутренних дел конкретных служб и подразделений. Особое внимание надлежит проявить к рассмотрению конкретных ситуаций, возникавших в ходе прошедших ранее выборов на соответствующей территории и своих действий, в том числе и в нестандартных ситуациях.

Сотрудники органов внутренних дел до дня голосования направляются для несения службы в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные, территориальные, избирательные комиссии муниципальных образований, участковые комиссии, пройдя необходимый инструктаж руководителя органа внутренних дел.

Следует знать, что за все вопросы, связанные с организацией деятельности избирательной комиссии отвечает председатель комиссии. Распоряжения председателя комиссии, отданные в пределах его компетенции, обязательны для всех членов комиссии, других участников избирательной кампании, присутствующих в комиссии.

Сотрудник органа внутренних дел должен сообщить председателю комиссии о своем прибытии, уточнить график работы комиссии, свои функциональные обязанности, место своего нахождения. В целях обеспечения охраны помещения, избирательной документации, оборудования, безопасности членов

комиссии и участников избирательной кампании, обращающихся в комиссии, необходимо совместно с председателем, владельцем помещения, здания, в котором работает комиссия, осмотреть место расположения комиссии и прилегающую территорию.

При осмотре следует обратить внимание на наличие сейфов либо металлических шкафов для хранения избирательной документации, состояние дверей, замков, оконных рам, металлических решеток на окнах, состояние подвальных и чердачных помещений, пожарных и “черных” лестниц.

При проверке территории избирательного участка сотрудникам органов внутренних дел следует обращать внимание на расклейку агитационных материалов (листовок, плакатов и т.п.) в неустановленных местах.

Необходимо знать, что в соответствии с пунктом 7 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях за 30 дней до дня голосования органы местного самоуправления обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Они должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной информацией. Их площадь должна быть достаточной для размещения материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений.

Сотруднику органа внутренних дел следует в соответствии с законодательством принимать меры к лицам, расклеивающим плакаты не в отведенных местах, а также к тем гражданам, которые умышленно срывают плакаты своих оппонентов.

При охране помещений избирательной комиссии в ночное время необходимо проверять сохранность

вывесок и указателей на здании, замков, целостность оттисков печати (пломбирования) на дверях и тому подобное. В случае обнаружения повреждений необходимо проинформировать дежурного милиции, председателя избирательной комиссии и дожидаться их прибытия.

О взаимодействии с организаторами выборов, участниками избирательного процесса

Сотрудникам органов внутренних дел при несении службы в избирательных комиссиях накануне и в день голосования рекомендуется учитывать следующее:

1. Члены избирательных комиссий, как правило, имеют опыт участия в избирательных кампаниях. На них возлагается вся ответственность за подготовку и проведение выборов в строгом соответствии с избирательным законодательством. В связи с этим сотрудники органов внутренних дел также должны хорошо подготовиться к несению службы в избирательных комиссиях, овладеть знаниями и навыками практического применения своих профессиональных обязанностей, связанных с:

- охраной помещений для работы избирательных комиссий и для голосования, а также оборудования и избирательной документации;

- обеспечением безопасности членов избирательных комиссий в случае, если им угрожает опасность, в том числе при необходимости сопровождения членов комиссий, выезжающих для голосования избирателей вне помещения для голосования;

- охраной общественного порядка в помещении для голосования в день выборов либо на территории

избирательного участка, а также при подведении итогов голосования;

- сопровождением членов комиссии в период доставки избирательной документации в вышестоящие избирательные комиссии.

2. В помещении избирательной комиссии, в помещении, где будет проводиться голосование в день выборов, наряду с членами участковой комиссии вправе присутствовать другие участники: избиратели, кандидаты или их доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица избирательных объединений, зарегистрировавших список кандидатов, представители СМИ, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели. Со всеми перечисленными гражданами сотрудниками органов внутренних дел предстоит взаимодействовать по самым разным вопросам.

Необходимо проявлять корректность и вежливость в общении со всеми гражданами без исключения, соблюдать в любой ситуации, в том числе при предъявлении требований к гражданину либо должностному лицу о прекращении нарушения закона или административного правонарушения, выдержку и спокойствие.

О взаимодействии с иностранными (международными) наблюдателями

На многих проводимых выборах присутствуют иностранные (международные) наблюдатели. Их деятельность регулируется статьей 31 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и статьей 24 Федерального закона “О выборах Прези-

дента Российской Федерации”, законами о выборах субъектов Российской Федерации. Приглашения им могут быть направлены Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, другими избирательными комиссиями после официального опубликования решения о назначении выборов.

ЦИК России выдает иностранному наблюдателю соответствующее удостоверение, которое дает ему право осуществлять свою деятельность в период со дня аккредитации и до дня официального опубликования результатов выборов.

Иностранные наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, их представителями, а также с представителями политических партий и групп избирателей, публично излагать свое мнение о законодательстве о выборах, проводить пресс-конференции, обращаться к СМИ после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации. Они находятся в нашей стране под покровительством Российской Федерации.

Избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать иностранному (международному) наблюдателю необходимое содействие в пределах своей компетенции.

Иностранные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Они могут свободно посещать избирательные комиссии, избирательные участки, наблюдать за ходом голосования, подсчетом голосов, знакомиться

с жалобами и заявлениями о нарушениях избирательного законодательства.

При посещении избирательных участков, образованных в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, иностранные наблюдатели вправе знакомиться с организацией порядка голосования, обеспечением тайны волеизъявления и соблюдением свободы от принуждения голосовать за конкретного кандидата, список кандидатов.

В ходе наблюдения иностранные наблюдатели могут проявлять интерес к обеспечению общественного порядка и безопасности в период избирательной кампании, к деятельности правоохранительных органов по оказанию содействия избирательным комиссиям в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности участников выборов. Они обращают внимание на поведение сотрудников (нарядов) милиции при проведении массовых агитационных мероприятий, на присутствие их в помещениях для голосования, экипировку сотрудников органов внутренних дел, участие в сопровождении членов избирательных комиссий при доставке документов в вышестоящие комиссии.

При взаимодействии с иностранными наблюдателями представители органов внутренних дел содействуют им в реализации перечисленных полномочий, особенно в возможности присутствия на массовых агитационных мероприятиях, чтобы они смогли убедиться в их организованности, соблюдении законодательства при проведении заявленных организаторами мероприятий, а в случае совершения в отношении иностранных наблюдателей противоправных действий принимать все необходимые меры по их пресечению и задержанию лиц их совершивших.

**Взаимодействие
с участниками выборов
в конкретных ситуациях**

1. В случае если член избирательной комиссии, наблюдатель, иные лица, имеющие право находиться в помещении для голосования, нарушают избирательное законодательство в части превышения своих обязанностей, прав и полномочий, участковая или вышестоящая избирательная комиссия принимает решение об удалении лица, нарушившего закон, с обоснованием и конкретизацией факта нарушения.

Рекомендуемые действия сотрудников органа внутренних дел:

получив в письменной форме копию данного решения соответствующей комиссии, сотрудник органа внутренних дел обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации его исполнение.

2. Если в ходе голосования кандидаты, их доверенные лица,

физические и юридические лица в нарушение избирательного законодательства организуют доставку избирателей для участия в голосовании с использованием автобусов, в салонах которых размещаются агитационные материалы для проведения агитационной работы с избирателями в целях голосования за конкретного кандидата, списка кандидатов, это является грубейшим нарушением закона. В таких условиях может осуществляться и подкуп избирателей (вручение подарков и других материальных ценностей).

Рекомендуемые действия сотрудников органов внутренних дел:

организовать патрулирование на территории избирательных участков в целях установления фактов доставки избирателей;

обеспечить наблюдение и фиксацию транспортных средств, доставляющих избирателей;

установить личность водителей и номера транспортных средств по имеющимся документам;

провести иные меры по установлению лиц, организовавших доставку избирателей, и совершивших противоправные действия в отношении избирателей. Необходимо пресечь данное правонарушение в местах сбора избирателей (обычно это происходит во дворах в крупных населенных пунктах либо при объезде домовладений по улицам).

Если предупредить указанное нарушение не удалось, следует принять все предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по установлению всех обстоятельств нарушения.

3. Могут иметь место факты, когда на территории избирательного участка, как правило, вблизи к входу в помещение для голосования, действует группа лиц, осуществляющих меры по агитации голосования за конкретного кандидата, список кандидатов. При этом избирателям вручают избирательный бюллетень с отметкой в соответствующем квадрате и предлагают опустить в избирательный ящик, а взамен просят вынести из помещения для голосования чистый бюллетень в обмен на денежные средства или материальные ценности.

Рекомендуемые действия сотрудников органов внутренних дел:

пресечь данное правонарушение и принять меры по задержанию этих лиц, установив источники получения ими денег и иных средств. При этом следует иметь в виду, что группа организаторов такой своеобразной “карусели” может быстро разойтись до задержания. Надо установить средства ее передвижения и маршруты дальнейшего следования к очередному избирательному участку. В этих целях сотрудникам органов внутренних дел надо иметь схему дислокации

избирательных участков на обслуживаемой территории, которая имеется в соответствующей избирательной комиссии и публикуется в местных газетах.

4. В ходе дня голосования отдельные избиратели в целях срыва голосования либо в иных целях, получив и заполнив избирательный бюллетень, не опускают его в опечатанный избирательный ящик, а разрывают либо уносят с собой.

Сотрудники органов внутренних дел должны знать, что в соответствии с пунктом 11 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях заполненные бюллетени опускаются избирателем в опечатанные ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании. Законодательство не предусматривает иных вариантов распоряжения бюллетенями, являющимися собственностью избирательных комиссий, которые затратили бюджетные средства на их изготовление, доставку и иную работу с этими избирательными документами строгой отчетности.

Рекомендуемые действия сотрудников органов внутренних дел:

в случаях, если замечено, что избиратель не опустил бюллетень в избирательный ящик, следует незамедлительно проинформировать председателя участковой избирательной комиссии и при необходимости оказать ему содействие в недопущении выноса избирательного бюллетеня из помещения для голосования;

по просьбе председателя участковой комиссии либо члена комиссии принять участие в беседе с избирателем, разъяснить его обязанности по выполнению требований Федерального закона об основных гарантиях о необходимости опустить бюллетень в избирательный ящик.

В любых иных ситуациях необходимо согласовывать свои действия с председателем участковой избирательной комиссии.

Взаимодействие с избирательными комиссиями в нештатных ситуациях

В ходе избирательных кампаний последних лет возникали ситуации, которые требовали прекращения избирательных действий в день голосования и в другие дни в связи с анонимными телефонными звонками о минировании здания, где размещена избирательная комиссия и проводится голосование либо в связи с обнаружением около здания или внутри – сумок, свертков, коробок и тому подобное, а также при возникновении пожара.

Рекомендуемые действия сотрудника органов внутренних дел:

незамедлительно сообщить в дежурную часть органа внутренних дел о случившемся, вызвать необходимую техническую помощь и аварийные службы, а в случае пожара – подразделения Государственной противопожарной службы МЧС России.

Последующие оперативные действия принимаются по решению избирательной комиссии, которая привлекает для рассмотрения непредвиденной ситуации вышестоящую комиссию, представителей органов местного самоуправления и соответствующих ведомств.

При этом сотрудникам органов внутренних дел рекомендуется:

- предложить находящимся в помещении для голосования гражданам покинуть опасную зону и контролировать процесс эвакуации;
- при обнаружении бесхозных предметов следует не допускать какого-либо воздействия на них, запретить доступ граждан к этим предметам и организовать оцепление территории их нахождения;
- при возникновении пожара принимаются следующие действия: тушение огня с использованием огне-

тушителей либо водой, изоляция горящего предмета от доступа воздуха (песком, землей, брезентом), удаление его из зоны горения;

- спасение людей, избирательной документации и избирательных ящиков с бюллетенями;

- не допускать в помещение никого, кроме ликвидаторов пожара;

- при необходимости вызвать медицинскую помощь или организовать отправку пострадавших в больницу.

Меры безопасности при пожаре:

нельзя тушить водой воспламенившийся газ, горючие жидкости и электрические провода;

нельзя резко открывать дверь в задымленное помещение, чтобы не вызвать быстрый приток воздуха и вспышку;

не следует передвигаться в задымленных и горящих помещениях по одному, при этом нужно накрыться с головой мокрой тканью или верхней одеждой, закрыв нос и рот мокрой повязкой.

Во всех случаях по окончании происшествия составляется акт, в котором указываются причины прекращения процедуры голосования на конкретном избирательном участке, состояние помещения для голосования, сохранности избирательной документации и оборудования, а также заключение о возможности дальнейшего голосования или отсутствия таковой.

На основании акта, подписанного председателем участковой комиссии и представителями правоохранительных органов, комиссия принимает соответствующее решение.

Нештатные ситуации возникают в результате неадекватных действий отдельных граждан по повреждению избирательных ящиков, печатей на них в целях срыва процедуры голосования. Имеют место случаи

отключения электроэнергии в помещении, где ведется подсчет голосов избирателей и заполнение протоколов об итогах голосования. В ситуациях такого рода действия сотрудников органов внутренних дел должны быть осуществлены в строгом соответствии с положениями статей 10 и 11 Закона Российской Федерации “О милиции”.

В числе нештатных ситуаций следует назвать факт оставления без охраны помещения территориальной избирательной комиссии и архива, где хранилась избирательная документация всех участковых комиссий, как это имело место в одном из городов областного подчинения. В результате дверь помещения архива была вскрыта, а документы – протоколы участковых комиссий, избирательные бюллетени, другие материалы – похищены.

Поскольку перечисленные нештатные ситуации не единичны, целесообразно иметь на местах заранее разработанный план согласованных действий избирательных комиссий с органами внутренних дел, подразделениями Государственной противопожарной службы МЧС России, иных правоохранительных органов на случай непредвиденных обстоятельств.

СОДЕРЖАНИЕ

Общие положения	3
Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления	4
Избирательные комиссии	6
Участники выборов	9
Правовое регулирование выборов и правовая основа деятельности органов внутренних дел	10
Основные направления деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий	11
Взаимодействие избирательных комиссий с органами, осуществляющими регистрационный учет населения, при подготовке и уточнении списка избирателей	13
Проверка достоверности сведений об избирателях и их подписей в подписных листах	17
Содействие в проверке биографических сведений кандидатов	21

О проведении публичных агитационных мероприятий (митингов, демонстраций, шествий, пикетирований).....	23
Содействие в пресечении противоречащей закону предвыборной агитации.	26
Взаимодействие с органами, осуществляющими регистрационный учет населения, при проверке достоверности сведений о гражданах при внесении добровольных пожертвований в избирательные фонды.....	36
О содействии в осуществлении контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных на проведение избирательной кампании.....	39
Содействие в организации охраны помещений избирательных комиссий и документации.....	41
Содействие в проверке представлений избирательных комиссий о нарушениях избирательного законодательства.....	44
О полномочиях органов внутренних дел по привлечению к ответственности за нарушения избирательных прав граждан.....	46

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение № 1.</i> Письмо Председателя ЦИК России председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации от 5 июня 2006 года № 01-23/1572.....	51
<i>Приложение № 2.</i> Извлечения из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым	

должностные лица органов
внутренних дел имеют право
составлять протоколы
об административных
правонарушениях
(с комментариями) 63

Приложение № 3. Перечень нормативных правовых
актов, регулирующих выборы
органов государственной власти,
органов местного самоуправления,
организацию деятельности
органов внутренних дел в ходе
избирательного процесса 89

Приложение № 4. Памятка сотрудникам органов
внутренних дел, привлекаемым
к содействию избирательным
комиссиям при подготовке
и проведении выборов 96

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ
по оказанию органами внутренних дел
содействия избирательным комиссиям
в реализации их полномочий при подготовке
и проведении выборов органов
государственной власти и органов местного
самоуправления

Ответственный за выпуск
А.Н.Нелюбов

Корректор
Е.А.Сакович

Компьютерная верстка
О.Н.Шерстнева

Подписано в печать 06.04.07.
Формат 84×108¹/32. Печать офсетная.
Печ. л. 3,0. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ОАО “Типография “Новости”
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46.