

Максим Станиславович МАТЕЙКОВИЧ — кандидат юридических наук, доцент, проректор ТГУ по работе с филиалами, Андрей Николаевич МЕЖЕЦКИЙ — студент четвертого курса института государства и права ТГУ

УДК 342.8

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

АННОТАЦИЯ. В данной работе рассмотрена деятельность органов прокуратуры по защите избирательных прав граждан Российской Федерации на различных этапах выборной кампании, а также сформулированы предложения по совершенствованию этой деятельности.

The present article is dedicated to the activity of prosecutor's office for protection election rights of Russian citizens during different stages of election campaign. The authors also offer the ways to bring this activity into perfection.

Избирательный процесс: роль прокуратуры

Гарантированное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из главных субъективных юридических прав личности, реализация которого требует соблюдения высокого уровня законности на всех стадиях избирательного процесса. Важная роль в обеспечении надлежащих условий для проведения свободных и демократических выборов, в механизме защиты избирательных прав граждан принадлежит органам прокуратуры.

Следует отметить, что деятельность прокуратуры в данной сфере далеко не всегда получает однозначную оценку со стороны иных государственных органов, общественных объединений и граждан. Так, в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 сентября 1997 г. № 1747-П-ГД «О реагировании Генеральной прокуратуры Российской Федерации на факты нарушения избирательного законодательства» указывалось, что Генеральная прокуратура не отреагировала должным образом на предложения, содержащиеся в постановлениях Государственной Думы, принятых с октября по декабрь 1996 г. по итогам выборов глав администраций (губернаторов) Ростовской, Читинской, Владимирской и Астраханской областей, а также на «факты нарушения избирательного законодательства, содержащиеся в обращениях граждан, адресованных в органы прокуратуры» [1].

В то же время профессор Ю. А. Тихомиров, основываясь на данных официальной статистики (в связи с преступными проявлениями во время подготовки и проведения выборов в органы государственной власти разных уровней прокуратурой возбуждено и расследовано 305 уголовных дел), подчеркивает: «...принятое Государственной Думой постановление необъективно оценивает деятельность органов прокуратуры... Оно во многом не основано на конкретных обстоятельствах.

Возникшие у депутатов Государственной Думы вопросы можно было разрешить путем истребования из Генеральной прокуратуры необходимых пояснений» [2].

В период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва и Президента Российской Федерации деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства о выборах и защите избирательных прав граждан была значительно активизирована. Во исполнение указаний и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 27 июля 1999 г. № 46/7, а также от 14 января 2001 г. № 1/7 в прокуратурах субъектов Федерации, городских и районных прокуратурах создавались рабочие группы для сбора и анализа поступающей информации о состоянии законности при проведении выборов, оперативного рассмотрения заявлений, сообщений и иных сигналов о нарушениях избирательного законодательства.

В ноябре 1999 г. прокуратурой и избирательной комиссией Тюменской области было подписано совместное информационное письмо «О порядке взаимодействия органов прокуратуры и избирательных комиссий Тюменской области по рассмотрению обращений о нарушениях избирательного права». Этим документом определены случаи, при которых обращения о нарушениях избирательного законодательства, поступившие в избирательные комиссии, подлежат передаче в органы прокуратуры:

а) если в результате проведенной избирательной комиссией проверки усматриваются признаки деяния, влекущего уголовную ответственность либо влекущего административную ответственность — в случае необходимости проверки доказательств, подтверждающих признаки состава административного правонарушения;

б) если соответствующим правоохранительным органом, в который ранее избирательной комиссией внесено представление о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений избирательного законодательства, не приняты меры реагирования либо не представлен ответ в установленный законом срок.

Основная цель прокурорского надзора в избирательном процессе — предотвращение нарушений закона и восстановление нарушенных избирательных прав граждан. При этом необходимо обеспечить соблюдение закона на каждой стадии избирательного процесса.

В данной работе мы намерены проанализировать это направление работы органов прокуратуры, включая региональную практику их деятельности по защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

Прокурорский надзор за соблюдением законности на различных стадиях избирательного процесса

Избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов. При этом в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований должны быть определены органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы. При отсутствии таких положений в указанных нормативных актах прокурору следует ставить вопрос об их изменении и дополнении.

Кроме того, в стадии назначения выборов особое внимание прокуратурой уделяется соблюдению следующих требований:

а) обязанность уполномоченных органов и должностных лиц назначить выборы в строго установленные законодательством сроки;

б) запрет (за исключением установленных федеральным законом случаев) изменения срока полномочий выборных органов и должностных лиц;

в) обязанность соответствующих избирательных комиссий в случае бездействия уполномоченных органов и должностных лиц либо их отсутствия назначить выборы;

г) возможность инициирования прокурором судебного процесса о назначении даты выборов.

Вместе с тем, следует отметить, что в последнее время в связи с принимаемыми Президентом Российской Федерации мерами по обеспечению в стране конституционной законности факты игнорирования принципа периодичности выборов практически не встречаются. Однако существуют проблемы несколько иного рода.

В частности, согласно пункту 6 статьи 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...») [3] любые изменения избирательно-правовых норм не могут быть применены в ходе уже начавшейся избирательной кампании. Данное требование является абсолютно обоснованным и необходимым, ибо составляет одну из гарантий равенства избирательных прав граждан.

Однако возникает вопрос: что считать началом избирательной кампании? Буквальное толкование соответствующей нормы-дефиниции Федерального закона «Об основных гарантиях...» (абзац 10 статьи 2) не оставляет сомнений: началом избирательной кампании является дата официального опубликования решения уполномоченного государственного или муниципального органа о назначении выборов. Именно такую позицию в споре с Тюменской областной Думой заняла прокуратура Тюменской области.

19 сентября 2000 г. областной Думой был принят Закон Тюменской области «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» [4], которым конкретизировались, в том числе, отдельные этапы кампании по выборам губернатора области. Данный закон введен в действие с 10 октября 2000 г. Между тем 21 сентября 2000 г., то есть на 19 дней раньше, в «парламентской газете «Тюменские известия» было опубликовано решение областного представительного органа о назначении выборов губернатора области. По мнению прокуратуры, именно 21 сентября и явилось началом избирательной кампании, а изменения в областной избирательный закон могли вступить в силу только после ее окончания.

Однако представление прокуратуры области от 2 ноября 2000 г. № 7-44-00, в котором приводились указанные выше доводы, было отклонено Тюменской областной Думой «в связи с началом избирательной кампании по выборам губернатора Тюменской области» (постановление от 21 ноября 2000 г. № 1376). Одновременно Думой было дано следующее официальное толкование пункта 8 статьи 1 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области [5]: «Началом избирательной кампании является день официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица или органа государственной власти о назначении выборов, если в данном решении не указана дата вступления его в силу. В случае если в принятом решении предусмотрена более поздняя дата вступления его в силу, чем дата опубликования, избирательная кампания начинается с даты, указанной в этом решении» [6].

В гражданском процессе, инициированном прокуратурой, Тюменский областной суд поддержал позицию областной Думы. Хотя позиция последней представляется нам не вполне убедительной по следующей причине. Норма федерального и областного законодательства, в которой указан срок начала избирательной кампании, является абсолютно определенной. Поэтому толкование, данное Думой, значительно шире по своему содержанию смысла разъясняемого положения правового акта. Такое толкование было бы приемлемым, если бы норма закона выглядела следующим образом: «Избирательная кампания начинается со дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении выборов либо в иной срок, установленный этим органом или должностным лицом». Таким образом, по нашему мнению, норма областного закона в интерпретации областной Думы вступила в противоречие с федеральным законом и не подлежит применению.

Аналогичные ситуации могут повторяться и в будущем, поэтому органам прокуратуры надлежит более последовательно реализовывать свои процессуальные пол-



номочия, в том числе использовать право принесения протеста на судебные решения в порядке кассации и надзора.

Надзор за соблюдением закона весьма необходим и в другой стадии избирательного процесса — при формировании избирательных комиссий, система которых «представляет собой важнейший организационный механизм, обеспечивающий периодическое демократическое обновление избираемых государственных органов и органов местного самоуправления» [7].

Федеральный закон достаточно жестко регламентирует порядок формирования избирательных комиссий. В частности, государственные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии. Обязательно включаются в состав комиссий представители избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их выборные должностные лица, судьи, кандидаты, их доверенные лица, лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов и т.д. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть одновременно членом вышестоящей или нижестоящей комиссии соответственно уровню выборов.

На практике прокуратуре достаточно часто приходится вмешиваться в процесс формирования избирательных комиссий, причем поводом для этого могут быть обращения, поступившие из самих комиссий.

Так, в ноябре 2000 г. прокуратурой Тюменской области проверялась законность осуществления полномочий члена избирательной комиссии области с правом решающего голоса М. С. Матейковичем и Д. В. Шалабодовым.

М. С. Матейкович, будучи членом областной избирательной комиссии с правом решающего голоса, одновременно являлся председателем окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Однако при проведении выборов губернатора области последняя комиссия не является нижестоящей или вышестоящей по отношению к областной избирательной комиссии. Поэтому запрет на совмещение обязанностей члена избирательной комиссии с правом решающего голоса сразу в двух комиссиях соответственно уровню выборов на М. С. Матейковича не распространялся. Одновременно прокуратурой была направлена информация губернатору области Л. Ю. Рокецкому о необходимости освобождения подчиненного ему государственного служащего Д. В. Шалабодова от обязанностей члена областной избирательной комиссии с момента приобретения Л. Ю. Рокецким статуса кандидата на должность губернатора.

Изложенное было доведено до сведения избирательной комиссии области в порядке информации, что, как известно, не является мерой прокурорского реагирования. Тем не менее, такого рода информации играют важную роль для предотвращения возможных нарушений закона.

Весьма распространенной формой нарушения избирательных прав граждан является необоснованный отказ в регистрации кандидата. Например, в период проведения выборов губернатора Тюменской области областным судом были отменены решения областной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидатам В. С. Чертищеву и П. П. Митрофанову. Представители прокуратуры в обоих процессах поддержали заявителей. Однако даже положительное решение по жалобе кандидата не означает полного восстановления нарушенного комиссией пассивного избирательного права: сокращается период агитационной деятельности, ограничивается доступ к средствам массовой информации. Поэтому роль органов прокуратуры на данной стадии избирательного процесса, по нашему мнению, не

должна сводиться к участию их представителей в судебных заседаниях. Целесообразно, как мы полагаем, установить обязательность присутствия прокурора в заседаниях избирательных комиссий при рассмотрении вопросов регистрации кандидатов и при проведении проверки подписей, собранных в поддержку их выдвижения. Таким образом, прокуратура будет участвовать как в восстановлении нарушенных избирательных прав, так и в предотвращении нарушений. Она же в определенной мере разделит ответственность с избирательной комиссией за то или иное решение по вопросу регистрации кандидата.

В противном случае не исключено повторение ситуации, которая сложилась при рассмотрении избирательной комиссией Тюменской области представления областной прокуратуры от 9 декабря 2000 г. № 7-15-81-00. Появление данного акта прокурорского реагирования было вызвано нарушениями закона при проведении проверки подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата на должность губернатора области В. С. Чертищева: ни сам кандидат, ни инициаторы его выдвижения «не были письменно уведомлены о назначении проверки подписей в подписных листах, в связи с чем были лишены возможности реализовать свои права», в частности, «право наблюдать за работой избирательной комиссии». Учитывая изложенное, председателю избирательной комиссии области было предложено «принять конкретные меры к надлежащей организации деятельности областной избирательной комиссии, неуклонному соблюдению требований действующего избирательного законодательства». Однако к моменту рассмотрения данного представления кандидат В. С. Чертищев уже был зарегистрирован по решению суда, а проверка каких-либо подписей завершилась и в следующий раз будет проводиться при организации новых выборов губернатора, когда комиссия, вероятнее всего, будет работать в ином составе. Очевидно, что реализация указанного выше предложения о непосредственном участии прокуратуры в решении вопросов регистрации кандидатов позволит повысить эффективность деятельности этого правоохранительного органа по защите избирательных прав граждан на данной стадии избирательного процесса.

Органы прокуратуры должны оперативнее реагировать и на нарушения установленного законом порядка рассмотрения жалоб и обращений граждан. Так, при проведении прокуратурой Тюменской области проверки соблюдения областной избирательной комиссией законодательства в ходе кампании по выборам губернатора области были выявлены следующие нарушения:

- а) превышение законодательно установленных сроков рассмотрения жалоб;
- б) непредоставление или несвоевременное предоставление заявителям информации о результатах рассмотрения жалоб;
- в) несоответствие законодательству решений, принятых избирательной комиссией по жалобам.

Однако соответствующее представление прокуратуры было направлено в избирательную комиссию только 31 января 2001 г., то есть более чем через две недели после дня голосования, когда выявленные недостатки утратили свою актуальность, а восстановление нарушенных прав граждан стало невозможным.

Наконец, нельзя не остановиться на такой стадии избирательного процесса, как предвыборная агитация. Согласно данным профессора А. И. Ковлера, «до четверти голосующих избирателей принимают решение в самый последний день, до 10 процентов испытывают «шок кабины голосования», радикально меня уже при заполнении бюллетеня, казалось бы, выношенное решение» [8]. Тем не менее, в условиях состязательности кандидатов деятельность, побуждающая граждан к участию в выборах, голосованию «за» либо «против», как правило, оказывает решающее воздействие на волю избирателей.

Федеральный и региональный законодатели достаточно жестко регулируют порядок проведения предвыборной агитации. Тем не менее, практика показывает, что жалобы, связанные с посягательством субъектов избирательного процесса на этот порядок, составляют до 90 процентов обращений, поступающих в избирательные комиссии в ходе подготовки и проведения выборов. Именно факты злоупотребления свободой предвыборной агитации легли в основу вынесенного Приморским краевым судом решения об отмене регистрации кандидата на должность губернатора края В. И. Черепкова.

Однако на практике у правоприменительных органов, включая прокуратуру, возникают трудности, связанные с квалификацией того или иного материала в качестве агитационного из-за нечеткости законодательной дефиниции. В частности, в 1997 г., после завершения кампании по выборам губернатора Тюменской области прокуратурой г. Тюмени было необоснованно возбуждено производство об административном правонарушении в отношении главного редактора газеты «Тюменские известия». При этом был ошибочно применен областной закон, противоречащий федеральному. Председатель областного суда прекратил производство по делу, причем его постановление осталось в силе, несмотря на протест заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

В 2000 г., в ходе очередной кампании по выборам губернатора Тюменской области, областная прокуратура (письмо от 29 ноября 2000 г. № 7-23-46-00) предложила избирательной комиссии области дать правовую оценку публикациям в газете «Трудовая Тюмень» от 8 ноября 2000 г., хотя такая оценка могла быть дана самой прокуратурой. В результате комиссия, признав публикации агитационными и нарушающими закон, вернула их обратно и предложила прокуратуре самой «вынести постановление о возбуждении дела об административном правонарушении» (письмо от 1 декабря 2000 г.). Таким образом, должного принудительного воздействия со стороны государственных органов в ответ на нарушение избирательного законодательства не последовало.

В этой связи в избирательное законодательство необходимо внести уточнения, обязывающие осуществлять в полном объеме контроль за законностью ведения предвыборной агитации не только избирательными комиссиями, но и органами прокуратуры. Целесообразно также участие представителей прокуратуры в деятельности рабочих групп по контролю за законностью ведения предвыборной агитации, создаваемых при избирательных комиссиях.

Некоторые выводы

В данной работе рассмотрены далеко не все стадии избирательного процесса. Несомненно, органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью образования избирательных округов и избирательных участков, подсчета голосов, подведения итогов голосования, определения результатов выборов и т.д. Меры прокурорского реагирования являются важным и необходимым элементом в механизме защиты избирательных прав граждан.

Вместе с тем, данное направление работы органов прокуратуры нуждается в совершенствовании, включая некоторые законодательные изменения. Ибо, как справедливо писал еще в 1991 г. профессор В. И. Басков, «прокурор не может и не должен ограничиваться теми сообщениями, которые он получает в ответ на свои протесты или представления от должностных лиц, которым они направлены» [9].

Отсюда, как мы полагаем, назрели обозначенные выше дополнения в законодательство о выборах и о прокуратуре. В ряде случаев, также отмеченных в настоящей работе, действующее законодательство не только не препятствует, но и позволяет прокурору более активно защищать избирательные права граждан.

Следовательно, необходимы серьезные изменения в работе самой прокуратуры, принятие ведомственных правовых актов, направленных на решение существующих проблем. Предложенные и другие меры позволят существенно повысить эффективность принимаемых прокуратурой мер по обеспечению законности избирательного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 40. Ст. 4568.
2. Тихомиров Ю. А. Закон: от принятия до реализации // Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. С. 19-20.
3. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 1999.
4. Тюменские известия. 2000. 29 сентября.
5. Вестник Тюменской областной Думы. 2000. № 8.
6. Тюменские известия. 2000. 22 ноября.
7. Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь мир, 1996. С. 47.
8. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М.: Институт государства и права РАН, 1995. С. 11-12.
9. Басков В. И. Прокурорский надзор в СССР. Учебник. М., 1991. С. 135.

Оксана Александровна РЕЧКИНА —
ведущий специалист управления
по защите прав потребителей,
рынку товаров и услуг Администрации
г. Тюмени

УДК 347.249

СОГЛАШЕНИЯ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ – ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА

АННОТАЦИЯ. В предлагаемой статье оцениваются соглашения о разделе продукции с точки зрения государства – собственника недр, являющихся предметом соглашений. Делается попытка разделить функции государства как субъекта соглашений и государства как законодателя в целом при заключении и исполнении данных соглашений.

In offered article sharing producing agreements are estimated from the standpoints of the state – an owner of depths, being a subject of the agreements. It's the attempt to divide functions of the state in the case of sharing producing agreements as a side of the agreements and as a legislator at a whole when the agreements are concluded and executed.

Российская Федерация, как всем известно, обладает огромными запасами природных ресурсов, и не только разведанных и разработанных, но и неразведанных или тех, информация о которых уже есть, но разработка которых еще не начата. Как пишет Н.Цветков «Потенциал ее недр оценивается почти в 30 трлн.долл, что значительно превышает соответствующие показатели в США (8 трлн.долл) и Китае (6,5 трлн.долл), не говоря уже о Европе (0,5 трлн.долл)... Отмечается, что Россия, имея 3% населения мира, обладает 15-17% мировых запасов минерального сырья... Интенсивность нагрузки на недра в России в 4-6 раз, а то и в 8-10 раз меньше, чем в США, Канаде и других странах, активно использующих свой минерально-сырьевой