

ИЗБИРКОМЫ И ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Николай АЛЕКСЕЕВ,
Московская академия МВД России

Процессы становления демократической избирательной системы в современной России, практика применения законодательства о выборах поставили вопрос о необходимости совершенствования участия правоохранительных органов и, в частности, органов внутренних дел в избирательном процессе.

Прошедшие недавно выборы депутатов Государственной Думы и Президента России обнажили многие изъяны в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». Анализ этих двух избирательных кампаний показал, что не только федеральное избирательное законодательство, но и вся система российского законодательства в целом не создают гарантий против влияния криминальных структур на резуль-

таты выборов. В связи с этим целесообразно ставить вопрос об усилении влияния, которое должны оказывать на избирательный процесс органы внутренних дел и избирательные комиссии с тем, чтобы избиратели имели четкое представление о таких негативных явлениях для государства и общества, как «информационные войны», «грязные технологии», фальсификация результатов голосования и многое другое.

Слабые места в практике применения положений избирательного закона в ходе кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 1999 г. проявились в следующем. Во-первых, стал очевиден один из поразительных парадоксов: лица, причисляемые к «олигархам», тесно связанные, по предположениям СМИ и правоохранительных органов, с теневой экономикой, по документам оказывались людьми весьма среднего достатка. Во-вторых, предоставление кандидатами сведений о себе, своих доходах и имуществе, а также проверка этой

информации избирательными комиссиями превратились в бюрократический ритуал, который осуществлялся по правилам, не вполне ясным его участникам. В-третьих, одной из главных особенностей прошедшей кампании стало широкое участие в ней квазиполитических структур, созданных и открыто возглавляемых чиновниками высокого ранга. Эти явления в нашей политической практике не новы. Но в последнее время давление чиновников на процессы формирования законодательной власти приобрело такие масштабы, что количество переросло в иное качество, требующее осмысления.

Все эти проблемы, стоящие и сегодня перед органами государственной власти, - результат слабо проведенной работы в межвыборный период как законодательными и исполнительными ветвями власти, так и избирательными комиссиями. Причем, основной объем работ должен был быть выполнен Центральной избирательной комиссией РФ, которая в силу полномочий, предоставленных ей законодатель-

ством, призвана координировать работу всех министерств и ведомств, оказывающих непосредственное влияние на процесс подготовки и проведения выборов.

От того, насколько подробно и четко будет регламентирована правом деятельность избирательных комиссий и органов внутренних дел, во многом зависит «чистота» и «прозрачность» проводимых в России выборов.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИЗБИРКОМОВ

Конституционно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и избирательных комиссий следует рассматривать в контексте правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации.

По мнению ряда исследователей, основными компонентами нового статуса комиссий, прежде всего ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, являются: деятельность на постоянной основе; особое место в системе государственных органов и механизме функционирования принадлежащей народу всей полноты государственной власти; многоуровневый и многофункциональный характер единой системы избирательных комиссий; характеристики высших звеньев системы комиссий как государственных органов, призванных обеспечить волеизъявление избирателей в ходе периодического проведения свободных выборов; соответствие компетенции комиссий, их прав, обязанностей и ответственности, механизма и порядка формирования, сроков их полномочий требованиям осуществления материального избирательного законодательства; статус юридического лица и что особенно важно - **особый механизм взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления, иными субъектами избирательного процесса.**

Избирательные комиссии, осуществляя подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президента РФ в целях обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан в соответствии с федеральными законами взаимодействуют с органами

государственной власти, учреждениями и их должностными лицами, судами, правоохранительными органами, в том числе органами внутренних дел.

Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями определяется, в первую очередь, установленной федеральными законами (п. 16 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 18 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 7 ст. 12 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации») и подзаконными нормативными правовыми актами (постановления Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента РФ»; постановления ЦИК РФ от 6 декабря 1999 г. № 56/696-3 и др.) обязанностью по оказанию содействия избирательным комиссиям в организации и проведении выборов и референдумов. Оказание содействия избиркомам в реализации их полномочий со стороны государственных органов - это

новый элемент функциональной характеристики деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации.

В целях реализации положений федерального законодательства, предусматривающих взаимодействие органов государственной власти с избирательными комиссиями, допускается образование государственными органами различных по наименованию структурных подразделений (рабочих групп, штабов), на которые решениями этих органов возлагаются обязанности по оказанию необходимого содействия избирательным комиссиям.

Таким образом, на основе вышеперечисленных правовых актов содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям можно определить как **совокупность организационно-практических мероприятий, проводимых в целях обеспечения беспрепятственного осуществления избиркомами возложенных на них задач по подготовке и проведению выборов.**

Регулирование избирательных кампаний не только законами о выборах депутатов Госдумы и Президента России, но и постановлениями Правительства РФ определило роль государственных структур исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел) в прошедших федеральных кампаниях.

Если согласно п. 16 ст. 21 федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан на государственные



¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С изм. и доп. от 30 марта 1999 г.

органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, СМИ, а также их должностных лиц налагается обязанность по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий¹, то постановления Правительства РФ конкретно определяют органы, участвующие в оказании содействия избирательным комиссиям, устанавливают круг их обязанностей, а также порядок взаимодействия друг с другом.

Механизм взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями во многом регламентируется административным законодательством, в котором в последнее время были произведены существенные изменения.

В настоящее время Федеральный закон «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (ст. 12), а также изменения в КоАП РСФСР (часть 1 ст. 202) отнесли подведомственность дел о нарушении избирательного законодательства (статьи 40-1 - 40-24 КоАП РСФСР) к компетенции районных судов, ограничив органы внутренних дел лишь пресечением административного правонарушения (часть 1 ст. 10 Закона «О милиции») и составлением соответствующего протокола (часть 5 ст. 11 Закона «О милиции»). Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП)» значительно увеличилось количество составов нарушений избирательного законодательства, влекущих административную ответственность, — с 13 до 24. В частности, **административная ответственность была введена за такие нарушения, как:** проведение предвыборной агитации в местах, где она запрещена законом; проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом; нарушение условий рекламирования коммерческой и иной деятельности кандидатов; нарушение установленных законом прав зарегистрирован-

ных кандидатов, избирательных объединений (блоков) на пользование помещениями для встреч с избирателями; расходование средств избирательного фонда на не предусмотренные законом цели; финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов; не перечисление, а

МВД России, который разрабатывал и организовывал исполнение намеченных мер, осуществлял контроль и координацию действий главных управлений и управлений МВД России, МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, УВДТ, РУБОП, УВД (ОВД) УРО МВД России, соединенный и воинских частей внутренних

войск МВД России, задействованных в обеспечении правопорядка, а также организовывал взаимодействие с заинтересованными органами государственной власти.

Министерство внутренних дел и их территориальные органы направляли специалистов по запросам соответ-

ствующих избирательных комиссий для работы в контрольно-ревизионных службах при ЦИК РФ, избиркомах субъектов Федерации и окружных избирательных комиссиях. При этом представители МВД оказывали содействие избирательным комиссиям в осуществлении их полномочий по контролю за соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений и блоков. В частности, специалисты МВД при контрольно-ревизионной службе ЦИК РФ выполняли функции по проверке соблюдения соответствующими избирательными комиссиями, кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками российского законодательства, нормативных правовых актов ЦИК РФ, регулирующих финансирование выборов и референдумов; по проверке целевого использования денежных средств, выделенных Центризбиркомом соответствующим избирательным комиссиям на подготовку и проведение федеральных выборов, а также порядка формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков и использования средств этих фондов; по составлению итоговых документов по результатам проверок и т.д. Следует заметить, что ранее эта работа не входила в обязанности органов внутренних дел и стала возможной только при современном уровне организации выборов (например, анализ и обобщение поступивших от избирательных

Оказание содействия избиркомам в реализации их полномочий со стороны государственных органов - новый элемент функциональной характеристики деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации.

равно перечисление с нарушением установленных законом сроков средств на проведение избирательной кампании; нарушение установленного законом порядка подсчета голосов.

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИЗБИРКОМОВ

Деятельность органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям проявляется в различных формах - **организационной, профилактической, правоприменительной, правоохранительной.**

Организационная форма характеризуется созданием органами внутренних дел условий для исполнения избирательными комиссиями правовых актов, регламентирующих их деятельность по подготовке и проведению выборов, организацией взаимодействия с другими государственными структурами, наблюдением за исполнением должностными лицами и гражданами правовых документов, регулирующих вопросы деятельности избирательных комиссий. Все эти действия направлены, прежде всего, на привлечение работников органов внутренних дел к участию в специализированных структурах, которые образуются органами внутренних дел и избирательными комиссиями в период подготовки и проведения выборов.

Так, например, на период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва был образован Временный оперативный штаб

комиссий субъектов Федерации сведений об избирательных фондах кандидатов, проверка финансовых отчетов избирательных объединений и т.д.).

Другой важной составляющей организационной формы деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям является предоставление по запросам последних сведений о наличии у кандидатов неснятых или непогашенных судимостей, а также проверка достоверности сведений, представленных самим кандидатом в избирательную комиссию, о наличии (отсутствии) неснятых или непогашенных судимостей, о доходах и имуществе (проводится в информационных центрах МВД, ГУВД, УВД по месту рождения, а также по местам основной работы (службы) и жительства кандидата, если они не совпадают с местом его регистрации).

Третья группа действий, которая составляет содержание организационной формы, характеризуется отношениями сотрудников МВД и избиркомов по поводу осуществления пассивного избирательного права лицами, подозреваемыми

мие документы для голосования лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений и изъявивших желание принять участие в выборах. Они обеспечивают своевременное представление администрациями мест содержания под стражей в соответствующие территориальные избирательные комиссии данных о количестве избирателей для решения вопросов об образовании в указанных учреждениях избирательных участков и организации голосования указанной категории граждан, а в участковые избирательные комиссии - сведений об избирателях для составления списков избирателей. Кроме того, непосредственно сотрудники МВД принимают участие в оборудовании избирательных участков в случае их образования в этих учреждениях, а также создают необходимые условия, в том числе в день голосования, для реализации избирательных прав граждан, содержащихся под стражей.

В целом, организационные формы деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям позволяют, с одной

правонарушений и предполагает выявление, устранение причин и условий, ведущих к их совершению. Профилактическая деятельность складывается из подготовительных мероприятий и мероприятий, связанных с непосредственным предупреждением правонарушений.

В частности, органы внутренних дел совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления разрабатывают планы комплексных оперативно-профилактических мероприятий на период подготовки и проведения выборов, производят расчет сил и средств МВД, необходимых для обеспечения правопорядка. Кроме того, в рамках подготовительных мероприятий органы внутренних дел занимаются рассмотрением представлений избирательных комиссий о нарушениях избирательного законодательства. Так, при получении информации о призывах к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности Российской Федерации, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду, а также о готовящихся террористических актах избирательные комиссии информировали органы внутренних дел, которые проверяли достоверность данных фактов в пределах своей компетенции и принимали решение о передаче этой информации на разрешение органам ФСБ и прокуратуры.

Возложенные на милицию задачи по оказанию содействия избиркомам в период выдвижения, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации реализуются путем обеспечения охраны помещений комиссий и избирательной документации. Например, на досрочных выборах Президента РФ с 10 марта 2000 г. и до окончания выборов было организовано круглосуточное дежурство руководящего состава органов внутренних дел, соединений и воинских частей внутренних войск МВД России. В случаях получения информации о фактах нарушения избирательного законодательства (распространение подложных печатных, аудиовизуальных и иных предвыборных агитационных материалов либо материалов, изготовленных с нарушением требований п.п. 3, 4,

Мероприятия, направленные на непосредственное предупреждение правонарушений, являются одной из самых важных форм деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям, поскольку они позволяют предотвратить негативные последствия, которые могли бы нарушить дальнейшее плановое течение избирательной кампании и привести к срыву выборов.

или обвиняемыми в совершении преступления. Представители МВД и Минюста РФ ведут работу среди граждан, находящихся в местах содержания под стражей, по разъяснению вопросов реализации ими своих избирательных прав. Гражданам, изъявившим желание принять участие в выборах, оказывается содействие в получении в соответствующих участковых избирательных комиссиях открепительного удостоверения для голосования. МВД и Минюст оформляют и получают необходи-

стороны, создать целесообразный порядок взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями, а с другой – поддерживать его, совершенствовать, приводить в соответствие с меняющимися условиями.

В механизме оказания содействия избирательным комиссиям важную роль играет профилактическая деятельность органов внутренних дел, всех их подразделений и служб, которая имеет своей целью предупреждение

7, 8 ст. 59 федерального закона о выборах) избирательная комиссия была вправе обратиться с представлением о пресечении, в данном случае, противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов в органы внутренних дел, которые, в свою очередь, в соответствии с пунктом «б» ст. 60 федерального закона о выборах обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и о принятых мерах.

Итак, **мероприятия, направленные на непосредственное предупреждение правонарушений, являются одной из самых важных форм деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям, поскольку они позволяют предотвратить негативные последствия, которые могли бы нарушить дальнейшее плановое течение избирательной кампании и привести к срыву выборов.**

Правоприменительная форма отражает деятельность органов внутренних дел по реализации ими своей компетенции, в данном случае в сфере взаимодействия с избирательными комиссиями, с целью создания оптимальных условий для их функционирования. При осуществлении правоприменительной деятельности выносятся следующие акты:

– *конкретизирующие или регламентирующие* (направление приказом специалистов органов внутренних дел для работы в контрольно-ревизионных службах при соответствующих избирательных комиссиях на основании статей федерального закона (п. 2,3 ст. 69 закона о выборах депутатов Государственной Думы);

– *регистрационные* (регистрация гражданина по месту жительства или по месту пребывания, являющаяся основанием для внесения его в списки избирателей);

– *учреждающие* (к примеру, приказ начальника территориального органа внутренних дел

о создании оперативного штаба по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов);

– *констатирующие или оценивающие* (по результатам проверки сведений, например, о наличии у кандидата неснятой или непогашенной судимости);

– *предписывающие* (предписания ГИБДД предоставить закрепленный за избирательными комиссиями автотранспорт на техосмотр, предписания органов государственной пожарной службы необходимости ликвидации в помещении для голосования причин, могущих привести к пожару);

– *запрещающие* (временное запрещение ГИБДД движения транспортных средств по маршрутам перевозки избирательной документации).

Правильное и своевременное составление сотрудниками органов внутренних дел необходимых в каждом конкретном случае документов способствует эффективной реализации избирательного законодательства, исполнение которого во многом обеспечивается наличием санкций, применяемых к его нарушителям.

Правоохранительной следует считать такую деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка. Содержание правоохранительной формы не вбирает в себя всю работу органов внутренних дел, а охватывает лишь ту часть их деятельности, которая выражается в действиях по предотвращению и пресечению запрещенного правовыми нормами поведения. Такое положение дел объясняется переменами, произошедшими за последние пять лет в области избирательного, уголовного и административного законодательства.

Если до принятия нового Уголовного кодекса в 1996 г. уголовно-процессуальное законодательство допускало уголовное производство органами дознания милиции по делам, связанным с нарушением избирательного законодательства (например, по статье 133-1 о нарушении избирательного законодательства лицом, ранее

подвергавшимся административному взысканию), то в настоящее время законодатель отнес дела о нарушении избирательного законодательства (статьи 141 и 142 УК РФ) к компетенции следственного аппарата органов прокуратуры (статья 126 УПК РСФСР). Кроме того, практика проведения федеральных и региональных выборов в 1999–2000 гг. потребовала предусмотреть в Уголовном кодексе РФ в качестве одного из видов наказаний лишение на определенное время пассивного избирательного права за совершение ряда преступлений против личности (в том числе связанных с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав), преступлений против общественной безопасности и общественного порядка (терроризм, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем, организация преступного сообщества), преступлений против государственной власти (возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, злоупотребление должностными полномочиями), других видов преступлений, которые также должны будут относиться к компетенции органов прокуратуры.

Таким образом, **правоохранительная форма выступает своеобразным гарантом, страхующим звеном в деятельности избирательных комиссий.**

Подход к трактовке форм оказания содействия государственными органами избирательным комиссиям в процессе организации и проведения выборов не остается неизменным. Эти формы постоянно развиваются, наполняются новым содержанием, приводятся в соответствие с задачами, стоящими перед государственными органами на каждом этапе развития страны.

В целом сочетание и тесная взаимосвязь форм деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям является необходимым условием достижения поставленной цели - обеспечения должного выполнения обязанностей, возложенных законом на избирательные комиссии, по реализации гражданами права избирать и быть избранными.

