

Фонд «Либеральная миссия»

*Под редакцией доктора юридических наук
А.В. Иванченко*

**Гражданам
об их политических
правах**

Москва 2006

Коллектив авторов:

А.Ю. Бузин, к.ю.н. (глава 1 в соавторстве с А.Е. Любаревым);

А.В. Иванченко, д.ю.н. (введение);

А.Е. Любарев, к.ю.н. (глава 1 в соавторстве с А.Ю. Бузиным, глава 2);

В.В. Саладников (глава 5 в соавторстве с В.А. Сивицким);

В.А. Сивицкий, к.ю.н. (глава 5 в соавторстве с В.В. Саладниковым)

А.В. Павлушкин, к.ю.н. (глава 3, глава 4)

ISBN 5-903135-01-3

Гражданам об их политических правах / под ред. А.В. Иванченко. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. — 420 с.

Настоящее издание посвящено вопросам реализации гражданами своих политических прав, ведь не секрет, что нередко граждане не пользуются своими правами, потому что не осведомлены о них. В книге доступно и подробно рассказано, как избирать и быть избранным в органы власти, как организовать референдум, осуществить право на объединение, право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также защитить свои права в суде.

Особенностью данной книги является ее практическая направленность на оказание правовой помощи политически активным гражданам: приведены конкретные вопросы, с которыми они могут столкнуться при реализации своих политических прав, и даны на них развернутые ответы, а также приведено большое число примеров из судебной практики, которые могут помочь гражданину в отстаивании своих прав.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение _____	7
Глава 1. Избирательные права граждан _____	9
1.1. Избирательные права граждан и их ограничения _____	9
1.1.1. Активное, пассивное и иные избирательные права _____	9
1.1.2. С какого возраста граждане могут осуществлять свои избирательные права? _____	10
1.1.3. Дополнительные ограничения избирательных прав _____	11
1.1.4. Избирательные права и место жительства _____	12
1.2. Избирательное законодательство и гарантии избирательных прав граждан _____	14
1.2.1. Конституция Российской Федерации и международные избирательные стандарты _____	14
1.2.2. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав _____	16
1.2.3. Специальные избирательные законы _____	17
1.2.4. Гарантии избирательных прав _____	20
1.2.5. Другие законы и нормативные акты _____	21
1.3. Механизмы защиты избирательных прав граждан _____	22
1.3.1. Куда обращаться: в избирательную комиссию или в суд? _____	22
1.3.2. Защита избирательных прав в избирательных комиссиях _____	24
1.3.3. Защита избирательных прав в суде _____	25
1.3.4. Защита избирательных прав путем обращения в прокуратуру и иные правоохранительные органы _____	29
1.4. Право граждан участвовать в организации и проведении выборов _____	30
1.4.1. Избирательные комиссии должны быть независимы от органов власти _____	30
1.4.2. Система избирательных комиссий в Российской Федерации _____	32
1.4.3. Как формируются избирательные комиссии? _____	33
1.4.4. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса _____	39
1.4.5. Что могут члены избирательной комиссии? _____	40
1.5. Учет и защита прав и интересов граждан при нарезке избирательных округов _____	42
1.5.1. Как нарезка избирательных округов влияет на права избирателей? _____	42
1.5.2. Процедура нарезки избирательных округов _____	43
1.5.3. Одномандатные и многомандатные избирательные округа _____	45
1.5.4. Правила нарезки избирательных округов _____	47
1.5.5. Как граждане могут повлиять на нарезку избирательных округов? _____	49
1.6. Выдвижение и регистрация кандидатов — одна из самых болевых точек в реализации избирательных прав граждан _____	50
1.6.1. Способы выдвижения кандидатов _____	50

1.6.2. Выбор: подписи или залог?	52
1.6.3. Сбор подписей и их проверка	53
1.6.4. Проблемы при внесении избирательного залога	56
1.6.5. Проблемы оформления документов	57
1.7. Права граждан, связанные с информационным обеспечением выборов	58
1.7.1. Информирование граждан и предвыборная агитация	58
1.7.2. Право граждан на получение информации, связанной с выборами	60
1.7.3. Участие граждан в информационном обеспечении выборов	66
1.7.4. Контроль за проведением предвыборной агитации	69
1.8. Списки избирателей и контроль за их ведением	76
1.8.1. Составление списков избирателей	76
1.8.2. Форма списка избирателей	78
1.8.3. Контроль за ведением списка избирателей	80
1.9. Общественный контроль при проведении голосования и подсчете голосов	82
1.9.1. Методы контроля	82
1.9.2. Общая схема организации наблюдения в день голосования и при подсчете голосов	84
1.9.3. Мотивация общественных контролеров	90
1.9.4. Основные трудности набора и подготовки общественных контролеров	91
1.9.5. Пакет документов для общественного контролера в участковой избирательной комиссии	93
1.9.6. Основные задачи обучающего занятия	100
1.9.7. Контроль в вышестоящих комиссиях	101
1.9.8. Сбор и анализ копий протоколов и жалоб	105
Глава 2. Право граждан на участие в референдуме	107
2.1. Что необходимо знать о референдуме?	107
2.1.1. Объем прав и виды референдумов	107
2.1.2. Что общего и какие различия между выборами и референдумом?	108
2.1.3. Где можно найти информацию о правилах проведения референдума?	111
2.1.4. Какие вопросы могут выноситься на референдум?	115
2.2. Порядок организации и проведения референдума	119
2.2.1. Как происходит выдвижение и оформление инициативы проведения референдума?	119
2.2.2. В какие сроки происходит подготовка и проведение референдума?	125
2.2.3. Как создать агитационную группу участников референдума?	129
2.2.4. Гражданин должен иметь право ознакомиться с текстом нормативного акта, выносимого на референдум!	132
2.3. Юридическая сила решения, принятого на референдуме	133
2.4. Специфика референдумов, проводимых по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований и по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований	135

2.4.1. Особенности проведения референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований	135
2.4.2. Особенности проведения референдума по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований	136
Глава 3. Право граждан на объединение	138
3.1. Что нужно знать гражданину о праве на объединение?	138
3.1.1. Где содержится информация об общественных объединениях?	138
3.1.2. Что такое общественное объединение и общественные объединения каких видов можно создавать?	150
3.2. Как создать и зарегистрировать общественное объединение или политическую партию?	154
3.2.1. Как создать общественное объединение?	154
3.2.2. Как создать политическую партию?	175
3.3. Государственный контроль за деятельностью общественных объединений и политических партий	189
3.3.1. Пределы государственного контроля	189
3.3.2. Обязанности общественных объединений	190
3.3.3. Обязанности политической партии	194
3.3.4. Государственный надзор и контроль за деятельностью общественных объединений	197
3.3.5. Контроль за деятельностью политических партий	208
3.4. Приостановление и прекращение деятельности общественных объединений, политических партий	211
3.4.1. Порядок приостановления деятельности общественных объединений и политических партий	211
3.4.2. Прекращение деятельности общественного объединения и политической партии	217
3.4.3. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации	292
Глава 4. Право граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования	234
4.1. Публичные мероприятия граждан	234
4.1.1. Законодательное регулирование	234
4.1.2. Ограничения и принципы проведения публичных мероприятий	235
4.1.3. Что такое публичное мероприятие и какие виды публичных мероприятий выделяют? Недостатки закона	237
4.1.4. Особенности проведения отдельных видов публичных мероприятий	241
4.2. Организаторы и участники публичных мероприятий	244
4.2.1. Организатор публичного мероприятия	244
4.2.2. Участники публичного мероприятия, их права и обязанности	248

4.3.	Как организовать проведение публичного мероприятия? _____	249
4.3.1.	Уведомительный порядок – в помощь организатору! _____	249
4.3.2.	Где и когда проводить публичные мероприятия? _____	256
4.3.3.	Организационные условия проведения публичных мероприятий _____	263
4.4.	Органы власти и организаторы, участники публичных мероприятий _____	272
4.4.1.	Органы власти и их полномочные представители _____	272
4.4.2.	Права и обязанности представителей правоохранительных органов по отношению к организаторам и участникам публичных мероприятий _____	276
4.4.3.	Ответственность организаторов и участников публичных мероприятий _____	279
Глава 5.	Право граждан на судебную защиту _____	284
5.1.	Международное и российское законодательство о праве на судебную защиту _____	284
5.1.1.	Международное законодательство _____	284
5.1.2.	Законодательство Российской Федерации _____	285
5.2.	Судебная система Российской Федерации _____	286
5.2.1.	Какие суды действуют в РФ? _____	286
5.2.2.	В какой суд идти? _____	287
5.3.	Защита прав граждан в делах, возникающих из публичных правоотношений _____	298
5.3.1.	Виды, общие и специальные правила производства по делам, возникающим из публичных правоотношений _____	298
5.3.2.	Заявление – начало дела, вытекающего из публичных правоотношений _____	300
5.3.3.	Дела о признании недействующими нормативных правовых актов _____	302
5.3.4.	Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих _____	309
5.3.5.	Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме _____	311
5.4.	Право на судебную защиту в Конституционном Суде Российской Федерации _____	315
5.4.1.	О Конституционном Суде и его полномочиях _____	315
5.4.2.	Юридическая сила решений Конституционного Суда _____	316
5.4.3.	Как обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации и какие условия при этом необходимо соблюсти? _____	323
Приложения к главе 1	_____	333
Приложения к главам 3–4	_____	373

ВВЕДЕНИЕ

Российское общество в настоящее время переживает сложный период своего развития. В действующей Конституции Российской Федерации закреплён полный набор политических прав и свобод российских граждан. Россия провозглашена демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Однако в последние годы стала очевидна тенденция ко все большему вмешательству государства в жизнь общества, ограничению гражданских прав и свобод. Под лозунгом создания сильного государства идет построение «управляемой демократии» и укрепление «вертикали власти». Отменены выборы губернаторов, наложены существенные ограничения на проведение общероссийских референдумов, во многих регионах началось исключение из избирательных бюллетеней графы «против всех».

Вместе с тем это совсем не означает, что граждане уже никак не могут влиять на политическую жизнь в стране. Демократия – это дело каждого. Подлинное гражданское общество невозможно построить сверху. Именно активная гражданская позиция многочисленных неправительственных организаций и общественных объединений, правозащитников и простых граждан сорвала попытки власти ввести фактически разрешительный порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Во многом благодаря им же существенно смягчены поправки в законы об общественных объединениях и некоммерческих организациях.

Одним из главных условий стабильного развития гражданского общества и правового государства в России является активное участие всех граждан в общественно-политических процессах. Однако очень часто граждане не осведомлены о своих конституционных правах по управлению государством и, соответственно, не умеют применять их на практике. Таким образом, их недостаточная политическая активность обусловлена, среди прочего, низким уровнем информированности о возможностях участия в политической жизни страны.

Данная книга подготовлена Фондом «Либеральная миссия» с целью восполнить недостаток информации по этому поводу. В ней подробно рассказано о том, как реализовать право избирать и быть избранным, право на участие в референдуме, на объединение, на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также на судебную защиту. При этом авторы стремились последовательно рассмотреть процедуру реализации данных прав, помогая гражданину шаг за шагом пройти через многочисленные бюрократические рогатки.

Российские законы о политических правах и свободах запутанны и противоречивы. Еще в большей степени это относится к огромному числу ведомст-

венных документов и инструкций — часто их трудно понять даже квалифицированным специалистам. Поэтому авторы сознательно постарались уйти от излишнего наукообразия в изложении материала. Книга построена следующим образом: в ней приводятся конкретные проблемы, с которыми могут столкнуться граждане на практике, и дается подробное описание того, как эти проблемы следует решать.

Необходимо помнить, что Россия является федеративным государством. Поэтому многие аспекты участия граждан в общественно-политической жизни регулируются и на уровне регионов. В основном это относится к региональным и местным выборам и референдумам, а также отдельным положениям о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Нередко в региональном законодательстве есть свои особенности, которые надо знать и учитывать. Поскольку в рамках одной книги невозможно рассказать об особенностях законодательства во всех субъектах Российской Федерации (и тем более подробно осветить акты десятков тысяч муниципалитетов), в настоящем издании подробно описаны только характерные примеры регионального и местного правотворчества.

Свои права надо не только знать и уметь использовать на практике — их надо уметь защищать. Российская бюрократия в совершенстве владеет различными способами «отфутболивания» требований граждан. Основным способом борьбы с чиновничьим произволом является судебная защита своих прав. В книге приведено большое число конкретных примеров из судебной практики: гражданские и арбитражные дела, решения Конституционного Суда Российской Федерации, а также Европейского суда по правам человека. Многие из судебных решений выносились в пользу именно гражданина. О праве граждан на судебную защиту говорится не только в каждой главе книги — этому вопросу посвящена и отдельная глава.

Авторы искренне надеются, что настоящее издание поможет всем политически активным гражданам реализовывать и отстаивать свои права.

Глава 1. Избирательные права граждан

1.1. Избирательные права граждан и их ограничения

1.1.1. Активное, пассивное и иные избирательные права

За последние 16 лет альтернативные выборы в России стали привычным способом проявления политической активности. Большинство граждан страны регулярно пользуются своим правом избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Сотни тысяч (если не миллионы) граждан хотя бы раз воспользовались правом баллотироваться в те или иные органы публичной власти. Около миллиона граждан работают в составе избирательных комиссий. Миллионы участвуют в различных избирательных действиях: поддерживают своими подписями выдвижение кандидатов, проводят предвыборную агитацию, наблюдают за проведением голосования и подсчета голосов и т.п.

Часть 3 статьи 3 Конституции РФ провозглашает свободные выборы «высшим непосредственным выражением власти народа». Конечно, действительность далека от того идеала, который вырисовывается при чтении Конституции, и тем не менее выборы, даже не вполне свободные, даже управляемые, даже те, которыми манипулируют, и т.д., играют важную роль, в значительной степени обеспечивая обратную связь между властью и обществом. Именно необходимость периодически выходить на выборы, где есть хотя бы минимальная конкуренция, заставляет представителей власти хоть в какой-то степени считаться с мнением и интересами народа.

Роль, которую играют выборы в жизни страны, во многом зависит от того, насколько активно и осознанно сами граждане пользуются предоставленными им избирательными правами. Общеизвестно, что чем больше избирателей участвует в голосовании, тем меньше возможностей для фальсификаций и иных манипуляций. Много зависит и от активности граждан при выдвижении кандидатов, от их участия в предвыборной агитации и контроле за подведением итогов голосования. Да и результаты выборов во многом зависят от того, насколько осознанно голосуют избиратели, что они знают о кандидатах и об участвующих в выборах партиях.

Что же такое избирательные права граждан? Конституция РФ в части 2 статьи 32 говорит о праве граждан «избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Право избирать обычно называют *активным избирательным правом*, право быть избранными – *пассивным избирательным правом*.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает более

широкое определение избирательных прав граждан. Помимо «конституционного права избирать и быть избранными», закон относит к избирательным правам также «право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации».

Важно понимать, что все избирательные права взаимосвязаны. Так, от того, насколько свободно может быть реализовано пассивное избирательное право, зависит осуществление и активного избирательного права граждан. Действительно, активное избирательное право подразумевает не просто право опустить бюллетень в урну, но в первую очередь право *выбирать*, а для этого у граждан должна быть возможность выбора. Поэтому любое нарушение пассивного избирательного права какого-либо гражданина (например, необоснованный отказ в регистрации) одновременно нарушает и активное избирательное право тех, кто хотел бы за него проголосовать.

1.1.2. С какого возраста граждане могут осуществлять свои избирательные права?

Избирательные права в нашей стране предоставлены подавляющему большинству граждан РФ, достигших необходимого возраста¹. Согласно части 3 статьи 32 Конституции РФ, «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Что касается возраста, то активное избирательное право граждан приобретает по достижении 18 лет. С этого же возраста он приобретает и право участвовать в различных избирательных действиях. Правда, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» есть в этом отношении некоторая нестыковка. В пункте 1 статьи 4 говорится, что право участвовать в предусмотренных законом избирательных действиях имеет «гражданин Российской Федерации, который *достигнет на день голосования* возраста 18 лет». Это общая норма, из нее следует, например, что право ставить подпись в поддержку выдвижения кандидата имеет гражданин, который еще не достиг 18 лет, но достигнет этого возраста ко дню голосования. В то же время в некоторых случа-

¹ На муниципальных выборах избирательными правами обладают также постоянно проживающие в России граждане некоторых стран СНГ, с которыми Россия имеет соответствующие договоры.

ях специально оговаривается требование достижения 18-летнего возраста к моменту совершения действия. Так, членом избирательной комиссии может быть только гражданин, достигший 18 лет, право сбора подписей также принадлежит только гражданам, достигшим 18 лет *к моменту сбора подписей*.

Возраст, при достижении которого гражданин приобретает пассивное избирательное право, различается для выборов разного вида и уровня. Наиболее высокий возрастной ценз предусмотрен для выборов Президента РФ – 35 лет (согласно части 2 статьи 81 Конституции РФ). Для выборов депутатов Государственной Думы возрастной ценз составляет 21 год (часть 1 статьи 97 Конституции РФ). Законодатели субъектов РФ вправе самостоятельно устанавливать возрастные цензы для кандидатов на выборах в законодательные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления, но не выше 21 года (на день голосования)². Во многих регионах подходят к этому вопросу дифференцированно. Так, в Москве для депутатов муниципальных Собраний возрастной ценз составляет 18 лет, а для глав муниципальных образований и депутатов Московской городской Думы – 21 год. Аналогичные ограничения установлены в Алтайском крае, Белгородской, Воронежской, Костромской областях и др. В Республике Коми, Хабаровском крае, Тверской области и др. возрастной ценз в 21 год установлен для всех выборов.

1.1.3. Дополнительные ограничения избирательных прав

Помимо возрастного ценза и ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 32 Конституции РФ, российское законодательство допускает еще два дополнительных ограничения пассивного избирательного права. Первое ограничение связано с занятием руководящей выборной должности не более определенного числа сроков подряд. Для должности Президента РФ такое ограничение (не более двух сроков подряд) предусмотрено частью 3 статьи 81 Конституции РФ. В 1999 г. аналогичное ограничение было введено для высших должностных лиц субъектов РФ, однако в 2004 г. отменено вместе с их прямыми выборами. Что касается должности главы муниципального образования, то до 2005 г. муниципальные образования могли самостоятельно устанавливать такие ограничения в своих уставах. Теперь же право на установление подобных ограничений оставлено только федеральному законодателю, но в федеральных законах в настоящее время этих ограничений нет. В уставах многих муниципальных образований сохраняется норма о невозможности занимать должность главы более двух сроков подряд, однако с 2005 г. эти нормы не имеют силы.

² Для выборов высшего должностного лица субъекта РФ, которые были отменены в 2004 г., возрастной ценз можно было устанавливать до 30 лет.

Второе ограничение было введено в 2002 г. Согласно пункту 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если гражданин РФ решением суда лишен права в течение определенного срока занимать государственные и (или) муниципальные должности, этот гражданин не может до истечения указанного срока баллотироваться на выборах в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Что касается прав граждан участвовать в различных избирательных действиях, то для некоторых из этих прав нет никаких дополнительных ограничений (например, для права собирать подписи в поддержку выдвижения кандидата, права жертвовать средства в избирательные фонды). Для других прав предусмотрен длинный перечень ограничений. Так, членами избирательных комиссий с правом как решающего, так и совещательного голоса не могут быть депутаты, выборные должностные лица, судьи, прокуроры; членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть также кандидаты, супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов, а также лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов; членами комиссий с правом совещательного голоса не могут быть работники аппаратов избирательных комиссий, а также лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях³.

Дополнительные ограничения предусмотрены также для права быть доверенным лицом, наблюдателем, для права осуществлять предвыборную агитацию. Некоторые ограничения не позволяют реализовывать разные права одновременно: например, член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может осуществлять предвыборную агитацию.

1.1.4. Избирательные права и место жительства

Большинство избирательных прав не связаны с местом жительства гражданина. Где бы ни проживал гражданин РФ, если он достиг соответствующего возраста и не имеет отмеченных выше ограничений пассивного избирательного права, он вправе баллотироваться на выборах в любом субъекте РФ и в любом муниципальном образовании. Единственное исключение – выборы Президента РФ, в которых может участвовать в качестве кандидата лишь гражданин РФ, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

Права граждан участвовать в различных избирательных действиях также не имеют территориальных ограничений. Только право ставить подпись в под-

³ Данный перечень ограничений не полный (см. пункты 1 и 21.1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

держку выдвижения кандидата имеет те же ограничения, что и активное избирательное право.

Как уже отмечалось, активным избирательным правом обладают все граждане РФ, достигшие 18 лет, кроме признанных судом недееспособными и находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако активное избирательное право привязано к месту жительства гражданина (а фактически – к месту его регистрации), и это накладывает ограничения, иногда существенные.

Согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Например, на выборах депутатов областной Думы по партийным спискам (т.е. по единому округу) активным избирательным правом обладают граждане, проживающие на всей территории области. На выборах главы муниципального образования активным избирательным правом обладают граждане, проживающие на всей территории муниципального образования. В случае выборов депутатов по одномандатным или многомандатным⁴ округам в каждом округе активным избирательным правом обладают граждане, проживающие в этом округе. Так, при проведении выборов в областную Думу по одномандатным округам гражданин, проживающий в отдаленном районе области и временно находящийся в областном центре, не имеет права голоса в том одномандатном округе, где он временно находится.

Правда, в том же пункте 4 сказано, что «пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления». Это означает, что у гражданина остается право голосовать на выборах по месту постоянного проживания. Однако реально его возможности голосовать ограничены или отсутствуют. Наиболее полно они могли бы быть обеспечены путем голосования по почте, но нынешнее состояние этой службы не позволяет использовать данный способ голосования. Досрочное голосование разрешено только на муниципальных выборах⁵, к тому же оно возможно лишь в последние две недели перед днем голосования, так как ранее обычно еще бывают не готовы избирательные бюллетени.

⁴ Российское избирательное законодательство использует термин «многомандатный округ» только в тех случаях, когда за депутатов голосуют персонально.

⁵ Досрочное голосование неоднократно сопровождалось злоупотреблениями, поэтому сфера его применения была столь существенно ограничена.

В этом же пункте 4 отмечено, что «законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа». Избирательное законодательство предусматривает два таких исключения из общего правила. Во-первых, право голосовать на федеральных выборах предоставлено гражданам, проживающим за границей (т.е. за пределами единого округа, который охватывает всю территорию Российской Федерации). Во-вторых, военнослужащим срочной службы предоставляется право голосовать на выборах органов государственной власти субъектов РФ, в которых они постоянно не проживают.

1.2. Избирательное законодательство и гарантии избирательных прав граждан

1.2.1. Конституция Российской Федерации и международные избирательные стандарты

Как отмечалось в предыдущем разделе, наиболее важные положения, касающиеся избирательных прав, содержатся в Конституции РФ. Это и положение части 3 статьи 3, согласно которому выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, и положения частей 2 и 3 статьи 32, провозглашающие право граждан избирать и быть избранными, а также устанавливающие ограничения этих прав. Кроме того, часть 1 статьи 81 Конституции РФ определяет, что Президент РФ избирается на 4 года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституция РФ не содержит аналогичного требования в отношении выборов депутатов Государственной Думы. В статье 96 сказано лишь, что Дума избирается сроком на 4 года и порядок ее выборов устанавливается федеральным законом. Однако из этого не следует, что для выборов депутатов Государственной Думы может быть установлен иной порядок, чем всеобщие прямые и равные выборы при тайном голосовании.

Во-первых, принцип равного избирательного права непосредственно вытекает из статьи 19 Конституции РФ, а принцип всеобщего избирательного права – из ее статей 3 и 32. Во-вторых, Конституция РФ содержит также часть 4 статьи 15, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Согласно этой же части международные договоры РФ имеют приоритет перед федеральными законами.

К общепризнанным принципам и нормам международного права относятся в первую очередь принципы и нормы, закрепленные во Всеобщей декларации

прав человека⁶ и Международном пакте о гражданских и политических правах⁷ (последний даже формально имеет обязательную юридическую силу⁸). При этом принцип всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании закреплен в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека и пункте “b” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Кроме того, для Российской Федерации обязательный характер носят Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁹, статья 3 которого обязывает «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти», и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств¹⁰. В последней расшифрованы принципы всеобщего равного и прямого избирательного права, тайного голосования, периодических и обязательных выборов, открытых и гласных выборов, свободных, подлинных и справедливых выборов. В частности, в пункте 2 статьи 4 Конвенции говорится, что «все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов»¹¹.

Что касается представительных органов местного самоуправления, на которые не распространяется действие Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то их выборы «путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» предусмотрены пунктом 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления¹², ратифицированной Российской Федерацией¹³.

Исходя из изложенного, можно утверждать, что принцип всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании распространяется на выборы де-

⁶ См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 41–44.

⁷ См. там же. С. 61–71.

⁸ См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

⁹ См.: Международные избирательные стандарты. С. 549–551.

¹⁰ См. там же. С. 762–777.

¹¹ Эта формулировка в основном воспроизводит положение пункта 7.2 принятого ранее Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (см.: Международные избирательные стандарты. С. 335–348). Последний представляет международные обязательства стран – участников СБСЕ (в том числе России), но не обладает на территории Российской Федерации обязательной юридической силой.

¹² См.: Международные избирательные стандарты. С. 551–557.

¹³ См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

путатов любых представительных органов публичной власти: Государственной Думы, законодательных органов субъектов РФ (для двухпалатных органов – только на одну из палат) и представительных органов муниципальных образований. Что касается исполнительных органов власти, а также верхних палат законодательных органов, то ни международные стандарты, ни Конституция РФ¹⁴ не запрещают формировать эти органы иным путем.

Таким образом, Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ представляют верхний уровень в иерархической системе российского избирательного законодательства. Важно отметить, что эти документы являются актами прямого действия и могут (точнее, должны) применяться российскими судами¹⁵. Известны случаи, когда суд, основываясь на статье 32 Конституции РФ, обязывал включать в список избирателей граждан, находящихся в больницах и не имеющих требуемого в этих случаях по закону открепительного удостоверения.

1.2.2. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав

Однако ни Конституция, ни международные конвенции, как документы общего характера, не могут детально регламентировать права граждан. Поэтому ключевую роль в регулировании и защите избирательных прав играют федеральные законы. Точнее, уже цитированный нами федеральный закон с весьма красивым и привлекательным названием: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В настоящее время действует уже формально третья, а фактически пятая версия данного закона. Первая версия была принята в 1994 г. — это Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Затем в 1997 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П признало не соответствующей Конституции РФ (в том числе статье 3) возможность избрания руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ (см.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 4. Ст. 409). Недавнее Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П (см.: *Российская газета*. 2005. 29 дек.) признало порядок наделения гражданина РФ полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ не противоречащим Конституции РФ.

¹⁵ См. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1) и от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12).

сийской Федерации», в который в 1999 г. было внесено множество существенных изменений. В 2002 г. был принят новый закон с тем же названием¹⁶, который в 2005 г. подвергся значительной корректировке¹⁷.

Этот закон в пункте 6 статьи 1 закрепляет свой приоритет не только в отношении законов субъектов РФ и подзаконных нормативных актов (что соответствует Конституции РФ и правовым принципам), но и в отношении других федеральных законов о выборах и референдумах. В то же время многие правоведы не признают его приоритета в отношении федеральных законов (в частности, федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»), считая, что в случае коллизии двух федеральных законов действует общее правило, согласно которому применяется закон, принятый позднее.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» часто называют «рамочным», поскольку его задача – не исчерпывающее регулирование порядка проведения выборов и референдума, а установление тех рамок, в пределах которых на всех проводимых в стране выборах и референдумах могут быть обеспечены права граждан. Поэтому для проведения конкретных выборов должны приниматься специальные законы. Так, для проведения федеральных выборов издаются специальные федеральные законы: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». Для проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в каждом регионе принимаются собственные законы субъектов РФ.

1.2.3. Специальные избирательные законы

Региональные законы могут иметь различные формы. Во многих субъектах РФ действуют три различных закона¹⁸ – один о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, второй – о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, третий – о выборах должностных лиц местного самоуправления.

¹⁶ См.: 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.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3104.

¹⁸ До того, как в 2004 г. были отменены прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ, действовал еще четвертый закон – о выборах высшего должностного лица субъекта РФ.

Названия этих законов чаще всего типовые, например «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов», «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области», «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области». В некоторых регионах (например, в Томской и Челябинской областях) действуют два закона: выборы в органы местного самоуправления объединены в один закон.

В ряде субъектов РФ принят единый закон, регулирующий порядок проведения всех региональных и муниципальных выборов на территории данного субъекта РФ (часто в этом же законе регулируются и вопросы проведения референдума, а также отзыва и других форм народного волеизъявления). Эти законодательные акты имеют различные названия: «Избирательный кодекс Белгородской области», «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Воронежской области «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми», Закон Ивановской области «О выборах»¹⁹, Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области». По своей структуре они (независимо от их названия) делятся на два типа: копирующие структуру федеральных законов (законы о выборах Ивановской и Ярославской областей, избирательные кодексы города Москвы, Хабаровского и Приморского краев, Костромской области) и построенные по типу кодексов, т.е. имеющие общую и специальную части (избирательные кодексы Амурской, Белгородской, Владимирской, Тверской, Тюменской областей, «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми»).

Что касается содержания специальных избирательных законов (как федеральных, так и региональных), то оно в значительной степени копирует содержание Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так как последний довольно детально регламентирует большое число избирательных процедур. В специальных законах остается в основном установить ряд параметров, для которых «рамочный» закон определяет лишь предельные значения (количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата, и др.) или полностью относит установление их значения на усмотрение соот-

¹⁹ В 2005 г. в Ивановской области принят отдельный Закон «О выборах в поселениях». Закон «О выборах» продолжает действовать для областных выборов и выборов органов местного самоуправления муниципальных районов.

ветствующего законодателя (предельные размеры расходования средств избирательных фондов и т.п.), а также уточнить некоторые процедуры, подробно в «рамочном» законе не отрегулированные (например, голосование по открепительному удостоверению). Кроме того, в «рамочном» законе есть нормы, действующие «по умолчанию», которые тем не менее разрешено в специальных законах изменять в ту или иную сторону (например, 20%-ный порог явки).

В то же время пункт 3 статьи 1 «рамочного» закона гласит, что «федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом». Это положение остается одним из наиболее сложных для понимания и вызывающих многочисленные споры (в том числе судебные). Неоднократно возникал вопрос, является ли та или иная норма регионального закона, устанавливающая не предусмотренную «рамочным» законом процедуру, «дополнительной гарантией» избирательных прав, т.е. допустимой с точки зрения федерального законодательства, или она недопустима в региональном законе без соответствующего разрешения федерального законодателя.

При общем подходе к этому вопросу следует, по-видимому, опираться на положения статей 55, 71 и 72 Конституции РФ. Статья 71 относит к ведению Российской Федерации «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина» (пункт «в»), в то время как статья 72 предоставляет в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ «защиту прав и свобод человека и гражданина» (пункт «б» части 1).

Не будем здесь обсуждать то обстоятельство, что защита прав и свобод человека и гражданина оказалась и в ведении Федерации, и в совместном ведении. Важно, что *регулирование* прав и свобод человека и гражданина отнесено к *исключительному ведению Федерации*. Очевидно, что понятие *регулирование* включает в себя не только защиту, не только гарантии, но и *необходимые ограничения прав*. Отнесение регулирования прав к исключительному ведению Федерации соответствует положению части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *только федеральным законом*. Таким образом, задача «рамочного» федерального закона – установить как основные гарантии избирательных прав граждан РФ, так и исчерпывающий перечень их ограничений.

Действительно, легко заметить, что «рамочный» закон, несмотря на свое «красивое» название, содержит значительное число норм, представляющих именно ограничения избирательных прав. Впрочем, понятно, что права разных субъектов избирательного процесса могут вступать в противоречие друг

с другом и нормы, гарантирующие права одних, могут одновременно ограничивать права других субъектов. Тем не менее, по нашему мнению, все ограничения, касающиеся прав таких субъектов избирательного процесса, как избиратели, кандидаты и избирательные объединения (но не органов власти и избирательных комиссий), могут устанавливаться только федеральным законом.

1.2.4. Гарантии избирательных прав

И все же главная задача «рамочного» закона – закрепить *гарантии избирательных прав* граждан. Не случайно названия пяти из одиннадцати глав данного закона начинаются словами «гарантии прав граждан». Что же такое «гарантии избирательных прав»?

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *гарантии избирательных прав* – это «установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации».

Действительно, для того чтобы гарантировать реализацию избирательных прав граждан, необходимо установить в законе правила и процедуры избирательных действий. Например, принцип равного избирательного права предполагает:

- равное число голосов, предоставляемых избирателям;
- равный вес голосов избирателей;
- равенство прав кандидатов в процессе предвыборной конкуренции.

Поэтому для реализации данного принципа необходимо, во-первых, гарантировать невозможность для любого избирателя проголосовать по одному бюллетеню более одного раза; во-вторых, закрепить такой порядок образования избирательных округов, который обеспечил бы примерное равенство числа избирателей, приходящихся на один мандат; в-третьих, обеспечить кандидатам равные условия ведения предвыборной агитации (равный доступ к средствам массовой информации и т.п.). Все это требует подробно прописанных правил и процедур.

Важное значение для защиты избирательных прав граждан имеют и решения Конституционного Суда РФ. Правда, в большинстве случаев позиция, высказанная Конституционным Судом, через некоторое время реализуется в федеральных законах. Например, в 2000 г. Конституционный Суд постановил, что все избиратели на одних и тех же выборах должны иметь одинаковое число голосов, даже если на этих выборах образуются округа с разным числом мандатов; и это положение нашло свое воплощение в «рамочном» законе 2002 г.

В тех же случаях, когда законодатель не успел исправить закон в соответствии с решением Конституционного Суда, это решение имеет непосредственную юридическую силу. Так, 14 ноября 2005 г. Суд принял Постановление № 10-П²⁰, в котором признал не соответствующей Конституции РФ норму федеральных законов, предполагающую запрет на проведение гражданами лично, за счет собственных средств, предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов. При этом Конституционный Суд предписал судам и другим правоприменительным органам руководствоваться этим постановлением впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования.

Однако по ряду вопросов сформулированная Конституционным Судом правовая позиция сохраняет свое значение и после внесения соответствующих изменений в законодательство. Так, в своем Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П²¹ Конституционный Суд дал подробное толкование ряда положений «рамочного» закона, посвященных предвыборной агитации, и определил, что данное им толкование «является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов». Эта позиция Конституционного Суда в настоящее время широко используется правоприменителями – избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции.

1.2.5. Другие законы и нормативные акты

Необходимо также отметить, что для реализации избирательных прав имеют значение не только собственно избирательные законы, но и многие законы из смежных областей права. Например, реализация активного избирательного права непосредственно связана с Федеральным законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; в реализации пассивного избирательного права большую роль играет Федеральный закон «О политических партиях». Большинство избирательных прав должны быть обеспечены законодательством, пресекающим нарушения, поэтому Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях содержат специальные разделы, посвященные ответственности за нарушение избирательных прав граждан, а Гражданский процессуальный кодекс РФ – специальный раздел, посвященный делам по защите избирательных прав.

²⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

²¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

Помимо законов, избирательное законодательство включает и иные нормативные (т.е. подзаконные) акты. К ним относятся:

- уставы и иные нормативные акты муниципальных образований, в которых, в частности, устанавливается количество избираемых депутатов представительного органа муниципального образования, определяется схема избирательных округов на выборах этих депутатов и порядок вступления в должность избранных должностных лиц;

- нормативные акты избирательных комиссий (главным образом ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ), например инструкции о едином порядке подсчета голосов, об использовании ГАС «Выборы» и т.п.;

- нормативные акты различных ведомств, имеющие отношение к выборам (например, Приказ Минюста России от 28 сентября 2005 г. № 183, установивший форму удостоверительной надписи о нотариальном засвидетельствовании сведений, содержащихся в списке лиц, осуществивших сбор подписей избирателей, и подлинности подписи этих лиц).

Эти акты также могут быть важны с точки зрения реализации избирательных прав граждан.

1.3. Механизмы защиты избирательных прав граждан

В соответствии со статьей 2 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Статьи 71 и 72 Основного закона страны устанавливают, что защита прав и свобод находится как в ведении Российской Федерации в целом, так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, обязанности по защите избирательных прав возложены на государственные органы.

Среди предусмотренных Конституцией государственных органов особую роль в защите избирательных прав должны играть суд и прокуратура. В то же время существует система органов, формируемых и действующих на основе избирательного законодательства, для которых защита избирательных прав должна быть приоритетным делом. Речь идет об избирательных комиссиях.

1.3.1. Куда обращаться — в избирательную комиссию или в суд?

Закон позволяет по одним и тем же вопросам, связанным с нарушениями избирательных прав, обращаться и в избирательную комиссию, и в суд. Однако одновременное обращение в оба органа не имеет смысла, поскольку согласно закону в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в избирательную комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в за-

конную силу. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

Таким образом, перед гражданином, чьи избирательные права нарушены, стоит вопрос: куда в первую очередь обратиться – в избирательную комиссию или в суд? Оптимальный выбор зависит от многих обстоятельств.

Во-первых, необходимо иметь представление о том, каковы могут быть дальнейшие пути, если орган, в который гражданин обратился, не примет удовлетворяющее его решение. Решение суда может быть обжаловано в кассационном порядке в вышестоящий суд. Если кассационная инстанция не удовлетворяет кассационную жалобу, решение суда первой инстанции вступает в силу. У гражданина остается еще право обращаться с жалобой в надзорную инстанцию, однако на этом пути трудно рассчитывать на эффективное и тем более быстрое решение.

Решение избирательной комиссии можно обжаловать в вышестоящие комиссии вплоть до Центральной²². Решение избирательной комиссии можно также обжаловать в суд соответствующего уровня (т.е. решение комиссии субъекта РФ или окружной комиссии на региональных выборах обжалуется в суд субъекта РФ, а решение Центральной избирательной комиссии РФ – в Верховный Суд РФ). Однако из этого правила есть исключение: оно не распространяется на решение комиссии, оставляющее в силе решение нижестоящей комиссии. Таким образом, если, например, Центральная избирательная комиссия оставит в силе решение областной комиссии, дальше жаловаться все равно можно будет только в областной суд.

Во-вторых, необходимо иметь в виду процессуальные моменты. Разбирательство в суде подробно регламентировано Гражданским процессуальным кодексом РФ. Суд обычно строго выполняет такие требования, как извещение участников процесса, предоставление им слова для выступления. Если при разбирательстве дела важны свидетельские показания, то следует иметь в виду, что свидетели в суде несут ответственность за дачу ложных показаний. В избирательных комиссиях таких процессуальных гарантий практически нет.

В-третьих, имеют значения особенности конкретного дела. Опыт показывает, что судьи обычно досконально не знают избирательное законодательство, а тем более нюансы, связанные с порядком проведения избирательной кампании. В этом отношении члены избирательных комиссий (особенно верхнего уровня) часто бывают более квалифицированными, даже если они не имеют юридического образования.

²² Центральная избирательная комиссия РФ формально не является вышестоящей для избирательной комиссии субъекта РФ при проведении региональных выборов, однако право обжаловать решения последней, нарушающие избирательные права, в Центральную избирательную комиссию у гражданина сохраняется.

В-четвертых, многое зависит от личности судей и членов избирательных комиссий, а также от всевозможных неформальных отношений. По закону и избирательные комиссии, и суды должны быть независимыми, в том числе от исполнительных органов. Однако российская действительность далека от этого идеала. По нашим оценкам, суды все же более независимы от местной власти, чем избирательные комиссии.

1.3.2. Защита избирательных прав в избирательных комиссиях

Пункт 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что избирательные комиссии «обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав». Однако опыт российских выборов показывает, что избирательные комиссии часто не только не обеспечивают многие избирательные права (в первую очередь – пассивное избирательное право), но даже препятствуют их реализации. Тем не менее в определенных случаях обращение в избирательные комиссии позволяет защитить нарушенные права.

Для того чтобы повысить роль избирательных комиссий в защите избирательных прав, желательно добиваться включения в состав комиссий грамотных и принципиальных граждан. Кроме того, кандидаты и избирательные объединения вправе после представления документов на регистрацию назначать своих представителей в комиссии в качестве членов с правом совещательного голоса. Эти вопросы будут подробнее обсуждены в следующем разделе, а здесь мы остановимся на порядке работы избирательной комиссии с жалобами граждан.

Несмотря на то, что избирательные комиссии по своей сути являются коллегиальными органами, закон не требует, чтобы по каждой жалобе комиссия принимала коллегиальное решение. И по сложившейся правоприменительной практике значительная часть жалоб не выносится на заседания комиссий; они рассматриваются индивидуально уполномоченными на это членами комиссий (а зачастую и сотрудниками аппарата комиссии с последующим подписанием членом комиссии), и по результатам рассмотрения предпринимаются те или иные действия, чаще всего это просто ответы заявителям (иногда откровенные отписки).

Одним из наиболее важных действий, которое избирательная комиссия может осуществить без принятия решения, является составление протокола об административном правонарушении. Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях, члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные избирательной комиссией, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных 16 из

33 статей Кодекса, посвященных нарушениям избирательных прав граждан. Еще одним важным действием может быть обращение в правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитации и (или) изъятии незаконных агитационных материалов.

Есть случаи, когда закон обязывает избирательную комиссию принять по жалобе коллегиальное решение. К таким случаям относятся жалобы на решения нижестоящих избирательных комиссий, а также жалобы, связанные с проведением голосования, подсчетом голосов и составлением протоколов нижестоящих комиссий.

Как уже отмечалось, процедура рассмотрения избирательными комиссиями жалоб практически не регламентирована. И все же в законе есть важное требование: «...при рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения». К сожалению, и это минимальное требование комиссии далеко не всегда выполняют. При этом «рамочный» закон (в отличие от Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») даже не оговаривает право приглашенных на заседание представителей заинтересованных сторон давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса.

1.3.3. Защита избирательных прав в суде

Гражданин, чьи избирательные права нарушены, вправе обжаловать нарушение в суд общей юрисдикции. При этом предварительное обращение в соответствующую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Гражданский процессуальный кодекс РФ содержит специальную главу 26, посвященную делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Подробнее о положениях этой главы будет рассказано в разделе 5.3.5.

На первый взгляд, статья 259 Гражданского процессуального кодекса предусматривает широкий круг лиц, имеющих право обращаться в суд с заявлением о защите избирательных прав, а также широкий перечень лиц и организаций, чьи действия или бездействие можно обжаловать в суде. К последним относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, общественные объединения, должностные лица. Однако, как видно из приведенного перечня, закон не предусматривает судебного обжалования нарушения избирательных прав средством массовой информации (например, не обеспечившим кандидатам равные условия для агита-

ции)²³ или кредитной организацией (например, не перечислившей деньги в предусмотренный избирательным законодательством срок). Получается, что на такие организации жаловаться можно только в избирательную комиссию.

С жалобами могут обращаться избиратели, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, наблюдатели, прокуроры, а также избирательные комиссии. Однако в соответствии со сложившейся практикой под избирателями в данном случае подразумеваются избиратели конкретного избирательного округа, на выборах по которому было допущено обжалуемое действие. Например, решение избирательной комиссии муниципального образования о результатах выборов по конкретному избирательному округу может быть обжаловано не любым из избирателей этого муниципального образования, а только избирателем данного избирательного округа.

Следует также отметить, что подпунктом «е» пункта 23 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено право членов избирательных комиссий обжаловать в суд действия (бездействие) соответствующей комиссии. Однако в цитированном выше перечне члены избирательных комиссий отсутствуют. Таким образом, возникает коллизия двух федеральных законов, которую суд предпочитает разрешать в пользу Гражданского процессуального кодекса.

Кроме того, есть дела, по которым круг лиц, имеющих право обращаться в суд, еще более ограничен. Так, с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе обратиться только избирательная комиссия, зарегистрировавшая данного кандидата (список кандидатов), и кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, или избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу. Еще более узок круг лиц, имеющих право обращаться с заявлением о расформировании избирательной комиссии.

Обратим внимание на то, что избирательным комиссиям закон предоставляет право обжаловать в суд нарушения законодательства о выборах, в то время как другим субъектам обращения дается право обжаловать нарушения избирательных прав. При этом вопрос о том, всякое ли нарушение избирательного законодательства является одновременно нарушением избирательных прав граждан, остается спорным. Можно было бы считать, исходя из предмета регулирования «рамочного» закона, что любые его нарушения автоматически означают и нарушение избирательных прав граждан. Но даже в этом случае остается вопрос: права каких именно граждан задевает конкретное нару-

²³ Речь в данном случае идет не о жалобах по таким общим вопросам, как, например, защита чести и достоинства, а именно о жалобах на нарушение избирательных прав.

шение закона? Этот вопрос имеет важное значение, поскольку часть 1 статьи 247 Гражданского процессуального кодекса, действие которой распространяется и на дела по защите избирательных прав, требует, чтобы в подаваемом в суд заявлении было указано, «какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием)». Судебная практика свидетельствует, что гражданин, обратившийся в суд, должен доказать не только факт нарушения избирательного законодательства, но и то, что этим нарушены именно его права. Однако вопрос о том, что считать нарушением избирательных прав конкретного гражданина, не проработан ни в законодательстве, ни в юридической литературе.

Так, нарушения закона со стороны кандидата (например, расходование на проведение кампании средств сверх установленного законом лимита), а также нарушения со стороны иных лиц в пользу конкретного кандидата (например, незаконная агитация за него) легко трактовать как нарушение прав других кандидатов. Гораздо сложнее доказать, что эти действия нарушают права избирателей. В данном случае можно привести следующие соображения. Во-первых, исходя из определения избирательных прав, которое дано в пункте 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», можно утверждать, что нарушено право гражданина «избирать в порядке, установленном законами». Во-вторых, избиратель, поддерживающий одного из кандидатов, вправе утверждать, что любое нарушение прав этого кандидата касается и его – постольку, поскольку в результате незаконных действий снижаются его шансы избрать того кандидата, которого он хочет видеть избранным.

Отметим, что существует и противоположная точка зрения, согласно которой право избирать понимается лишь как право свободно и тайно проголосовать. Однако подобная логика может привести в конечном счете к выводу, что неправильный подсчет голосов также не нарушает права избирателя, не являвшегося кандидатом. Но с последним утверждением невозможно согласиться в принципе. По нашему мнению, право избирать не может сводиться только к праву опустить бюллетень в урну для голосования; оно как минимум подразумевает право на то, что голос избирателя будет учтен в соответствии с его волеизъявлением.

Возникают и иные любопытные проблемы. Так, в одном из судебных процессов заявители высказали сомнение в законности распределения мандатов внутри списка партии, которой они оппонировали. Тут же возник вопрос: нарушает ли неправильное распределение мандатов внутри списка этой партии права избирателей других партий? Последовал ответ, что парламент представляет всех избирателей, поэтому неправильное распределение любой части мандатов нарушает права всех избирателей.

Не менее сложные проблемы возникают в тех случаях, когда нарушение закона не затрагивает равенства прав кандидатов. Так, на выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов в 2001 г. Избирательная комиссия Амурской области установила базовую сумму для исчисления «потолка» избирательных фондов кандидатов в размере 100 руб., в то время как по закону базовая сумма должна была составлять 83 руб. 49 коп. Один из кандидатов спустя более чем два месяца обжаловал данное постановление областной комиссии, утверждая, что оно создало неравные финансовые условия для кандидатов. Однако областной суд отказал в удовлетворении жалобы, отметив, что постановление не нарушило права заявителя и не ухудшило его положение по сравнению с другими кандидатами²⁴.

Вопросы подсудности дел, связанных с защитой избирательных прав граждан, в принципе урегулированы статьями 24, 26 и 27 Гражданского процессуального кодекса. В то же время и в этой области остаются некоторые спорные моменты. Так, согласно пункту 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в Верховный Суд РФ обжалуются решения, действия или *бездействие* Центральной избирательной комиссии РФ, а в суды субъектов РФ – решения, действия или *бездействие* комиссий субъектов РФ и окружных комиссий по выборам органов государственной власти. Но в статьях Гражданского процессуального кодекса, устанавливающих дела, подсудные судам субъектов РФ и Верховному Суду РФ, речь идет об обжаловании решений и *уклонения от принятия решений*. При этом Верховный Суд РФ в определении от 15 ноября 2004 г. по делу ГКПИ2004-1295 дал следующее толкование: уклонением от принятия решения считаются случаи, когда закон непосредственно возлагает на комиссию обязанность принять решение в коллегиальном составе и в определенный срок, но она данное требование не выполняет. В остальных случаях жалобы на бездействие комиссии подсудны районному суду.

Еще более сложная ситуация с подсудностью дел об оспаривании результатов выборов. Пункт 4 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит норму, согласно которой суд, рассматривающий жалобы на решения комиссии об итогах голосования или результатах выборов, должен также рассмотреть решения нижестоящих комиссий, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты данных выборов. Однако суды отказываются применять данную норму, считая, что она противоречит Гражданскому процессуальному кодексу. По их мнению, рассмотрение в первой инстанции Верховным Судом РФ или судом субъекта РФ решений участ-

²⁴ См.: Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме / под ред. А.Г. Сидякина. М., 2005. Ч. 3. С. 301–304.

ковых и территориальных избирательных комиссий недопустимо, поскольку эти решения подсудны районному суду.

1.3.4. Защита избирательных прав путем обращения в прокуратуру и иные правоохранительные органы

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ – «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Жалобы в прокуратуру наиболее целесообразны в тех случаях, когда речь идет о правонарушениях, подпадающих под действие Уголовного кодекса РФ (например, о фальсификации итогов голосования), поскольку именно прокуратура вправе возбуждать уголовные дела, или под действие тех десяти статей Кодекса РФ об административных правонарушениях, которые касаются нарушения избирательных прав и дела по которым должна возбуждать прокуратура. Это дела:

- о нарушении права гражданина на ознакомление со списком избирателей (статья 5.1);
- об отказе в предоставлении отпуска для участия в выборах (статья 5.7);
- о несвоевременном перечислении средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям (статья 5.21);
- о сокрытии остатков тиражей избирательных бюллетеней (статья 5.23);
- о нарушении установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, составления повторных протоколов (статья 5.24);
- о непредоставлении сведений об итогах голосования или результатов выборов (статья 5.25);
- об использовании в период избирательной кампании преимуществ должностного или служебного положения (статья 5.45);
- о подделке подписей избирателей (статья 5.46);
- о нарушении прав кандидатов, избирательных объединений при выделении площадей для размещения агитационных материалов (статья 5.48);
- о невыполнении требований законодательства об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий (статья 5.52).

Что касается органов внутренних дел, то должностным лицам этих органов закон предоставляет право составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся нарушения избирательных прав, предусмотренных десятью статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях, при этом по пяти статьям должностные лица органов милиции имеют исклю-

чительное право на составление протоколов. Речь идет:

- о нарушении прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, доверенного лица, представителя средства массовой информации (статья 5.6);
- умышленном уничтожении или повреждении печатных материалов, относящихся к выборам (статья 5.14);
- подкупе избирателей (статья 5.16);
- незаконной выдаче гражданину избирательного бюллетеня (статья 5.22);
- нарушении запрета на проведение основанных на риске игр, связанных с выборами (статья 5.49).

Еще по трем статьям протоколы могут составлять как сотрудники милиции, так и члены избирательных комиссий:

- изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (статья 5.12);
- нарушение установленного законодательством о выборах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании (статья 5.15);
- сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также лицами, которым участие в сборе подписей запрещено (статья 5.47).

Должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения и радиовещания, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся нарушения избирательных прав, предусмотренных четвертью статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях. При этом по статье 5.13 (непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) у этих должностных лиц есть исключительное право на составление протокола, по статье 5.11 (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено) это право предоставлено также сотрудникам милиции, по статье 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов) оно предоставлено также членам избирательных комиссий, а по статье 5.10 (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено) – членам избирательных комиссий и сотрудникам милиции.

1.4. Право граждан участвовать в организации и проведении выборов

1.4.1. Избирательные комиссии должны быть независимы от органов власти

Для того чтобы на выборах могла быть выявлена действительная воля народа, они должны проводиться беспристрастными органами, соблюдающими политический нейтралитет и обеспечивающими равное участие всех участников

избирательного процесса, честную конкуренцию и честное подведение итогов голосования. Лица, входящие в состав этих органов, должны быть достаточно компетентными, чтобы правильно применять положения законов и решать сложные вопросы, постоянно возникающие в ходе избирательной кампании.

Поскольку на выборах избираются (и переизбираются) именно властные органы, постольку лица, в этих органах работающие, и в особенности те, кто эти органы возглавляет, оказываются очень заинтересованы в результатах выборов. Острее всего эта заинтересованность проявляется в странах с переходными режимами, таких как Россия, где еще не реализован в полной мере принцип разделения властей и исполнительная власть имеет собственный политический интерес и является самостоятельным игроком на выборах. Именно поэтому важнейшей предпосылкой честных и справедливых выборов является независимость избирательных органов от исполнительной власти и контроль за их деятельностью со стороны общественности.

В России по закону выборы организуют и проводят избирательные комиссии, которые «в пределах своей компетенции» независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, должностных лиц и т.д.

Однако на практике система избирательных комиссий находится в сильной зависимости от исполнительной власти. Более того, многие функции по организации выборов, формально входящие в обязанность избирательных комиссий, фактически осуществляют исполнительные органы.

Это обусловлено двумя обстоятельствами: во-первых, хозяйственной несамостоятельностью избирательных комиссий, из-за которой они вынуждены по любому вопросу материально-технического плана обращаться в исполнительные органы, и, во-вторых, персональным составом комиссий. Но если преодоление первого недостатка требует главным образом внесения изменений в законодательство, то для преодоления второго в большей степени необходима активность граждан и общественных объединений. С одной стороны, органы власти, формирующие избирательные комиссии, заинтересованы в том, чтобы комиссии были слабыми и зависимыми, и поэтому предпочитают включать в их состав людей не очень компетентных и в основном равнодушных. С другой стороны, гражданское общество уделяет проблеме формирования избирательных комиссий недостаточное внимание и не проявляет должной активности при их формировании, а также контроле за их деятельностью.

1.4.2. Система избирательных комиссий в Российской Федерации

Российское избирательное законодательство предусматривает шесть типов избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные избирательные комиссии;
- окружные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Комиссии первых четырех типов действуют на постоянной основе и формируются раз в четыре года. Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ в соответствии с федеральным законом являются государственными органами, территориальные избирательные комиссии – государственными органами или подразделениями государственных органов²⁵, избирательные комиссии муниципальных образований – муниципальными органами.

Окружные избирательные комиссии формируются для проведения конкретных выборов (это всегда выборы депутатов представительного органа), после чего их полномочия прекращаются²⁶. Статус окружных комиссий остается неопределенным. Участковые избирательные комиссии формируются для проведения голосования на конкретных выборах, их полномочия формально прекращаются через 10 дней после опубликования результатов выборов, а фактически они прекращают работу сразу после подведения итогов голосования на своем участке.

По своим функциям на конкретных выборах избирательные комиссии делятся:

- на комиссии, организующие выборы (отвечающие за финансовое обеспечение выборов, установление единого порядка работы нижестоящих комиссий, подведение общих итогов выборов и др.);
- комиссии, регистрирующие кандидатов и определяющие результаты выборов;
- комиссии, организующие голосование и непосредственно подсчитывающие голоса избирателей;
- промежуточные комиссии (подводящие на основании данных нижестоя-

²⁵ Положение территориальных комиссий в системе государственных органов субъекта РФ должно определяться законом субъекта РФ.

²⁶ Ранее закон предусматривал сохранение полномочий окружных избирательных комиссий до назначения новых выборов в соответствующий орган. Это положение продолжает действовать для окружных комиссий, сформированных до августа 2005 г.

щих комиссий итоги голосования на своей территории и передающие эти итоги вышестоящей комиссии).

Между типом избирательной комиссии и ее функцией существует определенная связь. Так, именно участковые комиссии организуют голосование и непосредственно подсчитывают голоса избирателей. Территориальные комиссии являются промежуточными (кроме тех случаев, когда на них возлагают полномочия иных комиссий). Окружные комиссии регистрируют кандидатов на выборах депутатов представительных органов и определяют результаты выборов по своему избирательному округу.

В то же время комиссии, организующие выборы, обычно выполняют и другие функции. Так, Центральная избирательная комиссия РФ не только организует выборы федерального уровня, но и регистрирует кандидатов на должность Президента РФ и списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, а также определяет результаты этих выборов по единому федеральному округу. Аналогично, избирательная комиссия субъекта РФ не только организует выборы депутатов законодательного органа субъекта РФ, но и регистрирует на этих выборах списки кандидатов и определяет результаты выборов по единому округу. Кроме того, на федеральных выборах эта же комиссия является промежуточной. Избирательная комиссия муниципального образования организует муниципальные выборы, но в тех случаях, когда проводятся прямые выборы главы муниципального образования и (или) выборы депутатов по единому округу, она регистрирует кандидатов (списки кандидатов) и определяет результаты выборов по этому округу.

Кроме того, на некоторые избирательные комиссии могут возлагаться полномочия других комиссий. Так, закон предусматривает возможность возлагать на территориальные комиссии полномочия комиссий муниципальных образований и наоборот (первый вариант на практике встречается чаще второго). На муниципальных выборах часто окружные комиссии не образуются, а их полномочия возлагаются на комиссию муниципального образования (или на территориальную комиссию, осуществляющую также полномочия комиссии муниципального образования). В сельских поселениях комиссия муниципального образования (поселения) может осуществлять и полномочия участковой комиссии.

1.4.3. Как формируются избирательные комиссии?

Избирательные комиссии разного уровня формируются различными способами. Членов Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса назначают Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации – каждый орган по пять членов. Избирательные комиссии субъектов РФ форми-

руются на паритетных началах законодательным органом и высшим должностным лицом субъекта РФ (т.е. каждый назначает половину членов комиссии). Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами этих муниципальных образований. Остальные избирательные комиссии (окружные, территориальные, участковые) формируются вышестоящими комиссиями: территориальные комиссии (кроме комиссий, созданных для руководства зарубежными участковыми комиссиями) — комиссиями субъектов РФ; окружные – в зависимости от уровня выборов комиссиями субъектов РФ или комиссиями муниципальных образований; участковые – в зависимости от уровня выборов и местных условий территориальными, окружными комиссиями или комиссиями муниципальных образований²⁷.

Органы, формирующие избирательную комиссию, должны назначать ее членов с правом решающего голоса не произвольно, а на основании поступивших к ним предложений от предусмотренных законом субъектов выдвижения. Единственное исключение – Президент РФ, который назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ абсолютно свободно. Что касается Государственной Думы и Совета Федерации, то они ограничены законом, но в минимальной степени. Государственная Дума назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ из числа кандидатур, предложенных ее же фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами, при этом от одного депутатского объединения может быть назначено не более одного представителя²⁸. Совет Федерации назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ из числа кандидатур, предложенных законодательными органами и высшими должностными лицами субъектов РФ.

Для других избирательных комиссий субъекты выдвижения кандидатур и правила формирования в основном сходны. Самое главное правило состоит в обязательном назначении членами комиссий определенных кандидатур: во-первых, представителей парламентских партий (*партийная квота*), во-вторых, представителей вышестоящих комиссий. Правило партийной квоты распространяется на все комиссии (единственное исключение, как было показано выше, Центральная избирательная комиссия РФ); а представители вышестоящих комиссий (по два) должны быть назначены в те комиссии, которые вышестоящими комиссиями не формируются: в комиссии субъектов РФ – представители Центральной избирательной комиссии РФ, в комиссии

²⁷ Такая схема формирования комиссий была названа «избирательной вертикалью». Однако нетрудно заметить, что эта «вертикаль» фактически не доходит до самого верха, и реально ее вершину составляют избирательные комиссии субъектов РФ.

²⁸ До 2004 г. в Думе всегда было более пяти депутатских объединений, и такой порядок позволял назначать представителей пяти разных объединений. В нынешней Думе всего четыре фракции и иных объединений нет, при этом одна фракция составляет большинство примерно в две трети. В этих условиях закон позволяет Думе назначить всю «пятерку» из числа креатур одной фракции (из которых четыре формально будут выдвиженцами не фракции, а депутатов).

муниципальных образований (кроме поселений) – представители комиссии субъекта РФ, в комиссии поселений – представители комиссии муниципального района.

Партийная квота в настоящее время определена в размере «не менее половины от состава комиссии»²⁹ и распространяется на партии, допущенные к распределению мандатов в Государственной Думе и законодательном органе соответствующего субъекта РФ, а для комиссий муниципальных образований, территориальных комиссий, окружных комиссий на муниципальных выборах и участковых комиссий – также на избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов в представительном органе соответствующего муниципального образования³⁰. При этом действует правило, согласно которому в комиссию может быть включено не более одного представителя каждой партии.

Реально правило партийной квоты работает по-разному в зависимости от численности комиссии и числа партий, на которые распространяется данная квота. В одних случаях квота просто не может быть заполнена. Так, в настоящее время всего три партии допущены к распределению мандатов в Государственной Думе³¹. В некоторых субъектах РФ региональные выборы по партийным спискам еще не прошли, в ряде субъектов РФ к распределению мандатов оказались допущены те же три партии, что и в Государственной Думе (а то и две из них). В этих субъектах по партийной квоте могут быть заполнены лишь три места в избирательных комиссиях, при том что квота в некоторых из них может составлять 7 или 8 членов.

Другая ситуация возникает тогда, когда число партий, на которые распространяется квота, больше самой квоты. Так, максимальное число членов территориальной комиссии – 9, соответственно квота для таких комиссий – 5 человек. Однако в некоторых регионах (Амурская, Ивановская, Костромская, Курганская, Тверская области) в законодательный орган удалось пройти на выборах более чем пяти партиям. Закон не запрещает включать в комиссии

²⁹ Для комиссий субъектов РФ, формируемых двумя ветвями власти, действует правило, согласно которому каждая ветвь должна назначить по партийной квоте «не менее половины». Таким образом, для комиссий, состоящих из 14 членов (это наиболее распространенная численность), партийная квота оказывается равной 8 (4 + 4).

³⁰ Поскольку депутаты законодательных органов субъектов РФ с 2003 г. избираются не менее чем наполовину по партийным спискам, партии, допущенные к распределению мандатов в законодательном органе субъекта РФ, уже существуют в большинстве субъектов РФ, а в ближайшее время будут существовать во всех субъектах РФ. Что касается представительных органов муниципальных образований, то пока лишь в небольшом числе муниципальных образований выборы проводятся по спискам, поэтому включение в партийную квоту избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в этих органах, имеет ограниченное значение.

³¹ В 2005 г., одновременно с ликвидацией избирательных блоков на будущих выборах, в законодательство были внесены изменения, лишившие блоки, которые были допущены к распределению мандатов на уже прошедших выборах, права на участие в партийной квоте.

представителей таких партий сверх квоты, но те, кто формирует комиссии, часто рассматривают партийную квоту как нечто навязываемое извне и стремятся ограничиться минимальным соблюдением закона. Поэтому в тех случаях, когда число партий, на которые распространяется квота, больше самой квоты, они зачастую «отсекают лишних», отбирая представителей тех партий, которые наиболее лояльны действующей власти.

Следует отметить, что партийные квоты часто не заполняются из-за того, что партии не обладают достаточным количеством человеческих ресурсов для выдвижения кандидатур в избирательные комиссии нижнего уровня (в особенности в участковые), а также из-за недостаточного внимания партий к процессу формирования избирательных комиссий. Нередко бывает и так, что некоторые партии (в том числе и декларирующие оппозиционность) делегируют в состав комиссий не своих реальных представителей, а лиц, которых им рекомендует исполнительная власть.

На места в избирательных комиссиях, остающиеся после заполнения квот (партийной и квоты вышестоящей комиссии), формально могут претендовать представители широкого круга субъектов выдвижения. Так, во все комиссии (от комиссий субъектов РФ до участковых) своих представителей вправе выдвигать любые политические партии и общественные объединения. Право выдвижения имеют и представительные органы муниципальных образований (во все комиссии, кроме комиссии муниципального образования). В избирательные комиссии, действующие на постоянной основе (комиссии субъектов РФ, муниципальных образований, территориальные), вправе выдвигать кандидатуры также избирательные комиссии предыдущего состава.

Кроме того, во все комиссии, кроме комиссий субъектов РФ, правом выдвижения кандидатур обладают «собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы». При этом закон не уточняет ни число участников такого собрания (формально может быть хоть два человека), ни связь этих избирателей с территорией, на которой действует комиссия³².

Сроки формирования избирательных комиссий и сроки приема предложений по кандидатурам должны быть прописаны в законах о конкретных выборах. При этом период, в течение которого принимаются предложения по кандидатурам в состав комиссий, действующих на постоянной основе, должен быть не меньше месяца, а остальных комиссий – не меньше 10 дней.

Реальная же картина формирования избирательных комиссий далека от той схемы, которая вырисовывается при чтении закона. Почти никто из субъектов выдвижения кандидатур (кроме парламентских партий, да и то не всех)

³² Это создает неопределенность в первую очередь в отношении собраний избирателей по месту работы: в больших городах в одном месте работают люди, живущие далеко друг от друга (иногда в разных субъектах РФ).

не делает это самостоятельно, по собственной инициативе. В этом проявляется крайняя слабость гражданского общества, невнимание общественности к важнейшему процессу организации выборов. В то же время видно, что сама власть не заинтересована в участии гражданского общества в этом процессе и делает все, чтобы погасить изредка возникающую инициативу.

На практике формированием избирательных комиссий занимаются исполнительные органы, где обычно существуют отделы или управления, непосредственно связанные с организацией выборов. Эти отделы и подбирают кандидатуры, а затем распределяют, какие организации или собрания должны их официально выдвинуть³³. При этом часто такая «разнарядка» делается настолько формально, что выдвигаемые кандидатуры не имеют и малейшего отношения к субъектам выдвижения³⁴.

В результате обычной является ситуация, когда в избирательную комиссию нет конкурса: сколько мест, столько и кандидатур. И орган, формирующий комиссию, просто и без особых затей утверждает эти кандидатуры. Если же число кандидатур оказывается больше, чем число мест в комиссии (чаще всего это бывает при формировании комиссии субъекта РФ), то это скорее всего означает, что, помимо кандидатур, подобранных исполнительной властью, есть те, кто выдвинут по собственной инициативе или по инициативе своей организации. Однако орган, формирующий комиссию, легко отличает первых от вторых, и вторые почти всегда отсекаются, даже если по всем параметрам (возраст, образование, опыт работы) они предпочтительнее первых.

Особая ситуация с участковыми избирательными комиссиями. Как и в советское время, они чаще всего формируются на базе трудовых коллективов. С одной стороны, это позволяет им более или менее слаженно работать в день голосования, в то время как у членов участковой комиссии, ранее между собой незнакомых, практически нет возможности сработаться. С другой стороны, члены комиссии, состоящие в одном трудовом коллективе, часто оказываются сильно зависимы от председателя комиссии или кого-то еще, кто может командовать комиссией, и потому такие комиссии легкоуправляемы.

Тем не менее довольно часто кандидатур в участковые комиссии не хватает (даже с учетом «добровольно-принудительного» их формирования через трудовые коллективы), и органы, подбирающие кандидатуры, идут навстречу инициативам со стороны партий, общественных объединений и просто активных избирателей. Чаще всего такие «инициативники» включаются в состав комиссий, сформированных на базе трудовых коллективов, где имеется недо-

³³ Фактически процесс формирования избирательных комиссий мало изменился с советских времен, когда аналогичной деятельностью занимались органы КПСС.

³⁴ Забавно бывает обнаруживать, как молодежные организации «выдвигают» лиц преклонного возраста, в то время как ветеранские – людей достаточно юных.

бор. Но бывают случаи, когда участковые комиссии целиком формируются на базе общественных объединений, созданных по месту жительства.

Как видно из вышеизложенного, значительно больше шансов стать членами избирательных комиссий выше участковых с правом решающего голоса у граждан, являющихся членами партий, на которые распространяется партийная квота. Тем не менее и другим активным гражданам нужно уметь пользоваться возможностями, которые есть, и стремиться их расширить.

Основных путей, как можно понять, два – через партийные квоты и без них. Во втором случае решение полностью в руках тех, кто формирует комиссию. И здесь мы можем дать две общие рекомендации.

1. Гражданин, претендующий на работу в избирательной комиссии, должен быть достаточно компетентным. Поэтому лучше всего набирать опыт, начиная с работы в комиссиях самого нижнего уровня – участковая, территориальная и т.д. За четырехлетний цикл в каждом регионе обычно проходит как минимум две, а чаще три и больше избирательных кампаний, так что опыт приобретается быстро. Конечно, для тех, кто формирует комиссии, опыт кандидата может не иметь решающего значения, но все же совершенно игнорировать этот фактор они не всегда могут.

2. Необходимо оказывать давление на органы, назначающие членов комиссий, – через прессу, а также используя другие способы привлечения общественного внимания. Важно добиться, чтобы процесс формирования комиссий был гласным, чтобы при назначении их членов трудно было оказывать предпочтение зависимым и некомпетентным кандидатам. Но для этого, безусловно, нужно, чтобы был выбор, конкурс и чтобы были предложены независимые и грамотные кандидаты.

Что касается использования беспартийными гражданами партийных квот, то этот путь нам представляется вполне перспективным. Мы полагаем, что партии, оппозирующие власти, заинтересованы в таком сотрудничестве. Возможно, они не до конца осознают свой интерес, и здесь необходима дополнительная разъяснительная работа.

Как уже отмечалось, у партий часто не хватает людей для того, чтобы «закреть» даже территориальные комиссии, не говоря уже обо всех участковых. Кроме того, не нужно забывать, что членам избирательных комиссий с правом решающего голоса запрещено участвовать в предвыборной агитации. Таким образом, делегируя в комиссию своего активиста, партия тем самым теряет его как возможного агитатора. Именно поэтому партии может быть выгодно выдвижение в комиссию гражданина, не являющегося ее членом и не готового за нее агитировать, но способного оказывать партии помощь именно в качестве члена избирательной комиссии (подробнее об этом см. в 1.4.5).

1.4.4. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса

Закон предоставляет кандидатам и избирательным объединениям, участвующим в выборах, возможность назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В комиссию, регистрирующую кандидата или список кандидатов, назначать членов с правом совещательного голоса можно со дня предоставления документов на регистрацию, в нижестоящие комиссии – после регистрации.

Срок окончания полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса зависит от типа комиссии и результатов выборов. Полномочия членов окружных и участковых комиссий с правом совещательного голоса заканчиваются одновременно с окончанием полномочий этих комиссий. Полномочия членов комиссий, действующих на постоянной основе, которые были назначены проигравшими кандидатами или проигравшими избирательными объединениями, заканчиваются с окончанием избирательной кампании (т.е. после представления комиссией, организующей выборы, финансового отчета). Полномочия членов комиссий, действующих на постоянной основе, которые были назначены кандидатами-победителями или избирательными объединениями, допущенными к распределению мандатов, продолжаются почти весь срок полномочий избираемого органа и заканчиваются после окончания регистрации кандидатов на следующих выборах.

Согласно закону член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права:

- выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов;
- участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;
- составлять протоколы об административных правонарушениях.

Первые два ограничения относятся в основном к членам участковых комиссий, а последнее не играет существенной роли, поскольку право составления протоколов об административном правонарушении предоставляется не любому члену комиссии с правом решающего голоса, а только тем, кому эта функция делегирована комиссией. Таким образом, наиболее существенным ограничением является невозможность участвовать в голосовании. Но и в этом отношении член комиссии с правом совещательного голоса не сильно ущемлен по сравнению с тем членом комиссии с правом решающего голоса, который при голосовании всегда оказывается в меньшинстве.

Статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса двойствен. С одной стороны, он является представителем назначившего его кандидата или избирательного объединения и обязан защищать интересы того, кто его назначил. И в этом отношении его статус существенно отличается от статуса члена комиссии с правом решающего голоса, в том числе назначенного по представлению того же избирательного объединения. Последний не может быть отозван ни выдвинувшим его объединением, ни кем-либо еще; его полномочия могут быть досрочно прекращены либо по его собственному заявлению, либо в связи с появлением обстоятельств, несовместимых с членством в комиссии (например, при выдвижении в качестве кандидата его родственника или начальника), либо по решению суда в связи с систематическим невыполнением своих обязанностей, либо в случае его осуждения за нарушение законодательства о выборах. Таким образом, член комиссии с правом решающего голоса сохраняет независимость от выдвинувшей его партии или иного общественного объединения. В отличие от него член комиссии с правом совещательного голоса в любой момент может быть отозван назначившим его кандидатом или избирательным объединением и заменен на другого.

С другой стороны, член комиссии с правом совещательного голоса является членом коллегиального органа, который в соответствии с законом должен обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан и осуществлять подготовку и проведение выборов. Тем самым на него возлагается ответственность не только за защиту интересов назначившего его кандидата (избирательного объединения), но и за защиту избирательных прав других граждан, а также за организацию выборов. Это в наименьшей степени относится к членам участковых комиссий с правом совещательного голоса в силу специфики этих комиссий, которые не столько принимают решения, сколько совершают определенную работу, и в наибольшей степени – к тем членам комиссий, срок полномочий которых по результатам выборов продлевается на несколько лет. Степень их вовлеченности в работу комиссии зависит от их собственного желания и личных взаимоотношений с другими членами и руководителями комиссии, и, как показывает опыт (в том числе и личный опыт авторов этих строк), она может быть довольно значительной.

1.4.5. Что могут члены избирательной комиссии?

В соответствии с законом член избирательной комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса имеет право:

– выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

- задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию), требовать заверения указанных копий;
- удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям;
- обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд³⁵.

Польза, которую член избирательной комиссии может принести делегировавшему его кандидату или избирательному объединению, а также другим гражданам, чьи избирательные права он готов защищать, имеет две составляющие: оперативное получение информации из избирательной комиссии и возможность влиять на решения и иные действия комиссии.

Информация, которую член избирательной комиссии может оперативно получить, не сводится только к решениям самой комиссии. В соответствии с законом в избирательную комиссию стекается практически любая информация, так или иначе связанная с выборами. Это и информация из нижестоящих комиссий (что особенно важно, если в этих комиссиях в силу тех или иных причин нет представителей данного кандидата или партии), и информация из органов власти (например, решение об образовании избирательных участков), и информация о действиях конкурентов (например, финансовый отчет или образцы агитационных материалов), и данные о СМИ (например, какие из них заявили о своем участии в предвыборной агитации и каковы их расценки на публикацию агитационных материалов).

Что касается влияния на принятие комиссией решений, то важным способом такого влияния являются выступления на заседании. Если член комиссии компетентен и умеет убедительно выступать, то иной раз ему удастся переломить ход обсуждения, даже если изначально его позиция не поддерживалась другими членами комиссии.

Однако желательно, чтобы деятельность члена комиссии не сводилась лишь к участию в ее заседаниях. Заседанию обычно предшествует подготови-

³⁵ Как отмечалось в разделе 1.3.3, право члена комиссии обжаловать ее решения в суд не предусмотрено Гражданским процессуальным кодексом и поэтому обычно не признается судом.

тельная работа – это могут быть различные рабочие группы (например, по рассмотрению поступивших в комиссию жалоб) или просто изучение поступивших документов. Участие в деятельности рабочих групп позволяет члену комиссии, во-первых, оказывать влияние на подготовку проекта решения комиссии (а иногда и самому готовить такой проект), во-вторых, лучше быть готовым к заседанию комиссии, в-третьих, получать дополнительную информацию, которая может быть полезна кандидату или партии.

В ряде случаев член комиссии может по собственной инициативе подготовить проект решения комиссии по тому вопросу, в котором он достаточно компетентен. Наиболее часто такая необходимость возникает в окружных избирательных комиссиях, наделенными важными функциями, но не имеющими аппарата, который мог бы обеспечить их работу; в результате эти комиссии часто принимают плохо подготовленные решения, иногда просто с голоса. В таких случаях активные и грамотные члены комиссии должны брать на себя инициативу и пытаться придать работе комиссии более деловой и культурный характер.

Следует отметить также важность участия члена избирательной комиссии в различных действиях комиссии, не связанных с ее заседаниями, например получение избирательных бюллетеней в типографии или жеребьевка по распределению бесплатного эфирного времени. Участвуя в таких мероприятиях, член комиссии может проконтролировать, происходят ли они в соответствии с законом, и в случае нарушения закона оперативно вмешаться или подать соответствующую жалобу.

Остается лишь подчеркнуть, что работа в избирательной комиссии *требует значительных затрат времени и усилий*, и гражданин, собирающийся стать членом комиссии, должен заранее отдавать себе в этом отчет. Чем больший вклад он будет вносить в работу комиссии и чем более компетентен будет этот вклад, тем большим будет его авторитет и тем большее влияние он сможет оказать на работу комиссии. Важную роль также играет умение работать в коллегиальном органе: терпимость к чужому мнению, выдержка, корректность, умение отстаивать свои убеждения и стойко переносить поражения при голосовании.

1.5. Учет и защита прав и интересов граждан при нарезке избирательных округов

1.5.1. Как нарезка избирательных округов влияет на права избирателей?

При проведении выборов депутатов по мажоритарной избирательной системе результаты выборов в некоторой степени зависят от того, как будут нарезаны избирательные округа. Зная это и имея представление о том, как голосуют те или

иные группы населения, органы власти и должностные лица, в чью компетенцию входит нарезка округов, могут при помощи специальных ухищрений создавать преимущества тем кандидатам и партиям, которым они благоприятствуют.

Подобные методы имеют давнюю историю. Еще в 1812 г. губернатор американского штата Массачусетс Э. Джерри, для того чтобы создать преимущества одной из партий, сформировал округа довольно причудливой формы. Один из округов по своей форме на карте оказался похож на саламандру, и с легкой руки одного из журналистов его назвали «джерримандер». С тех пор термин *джерримендеринг* используется во всем мире для обозначения манипуляций с избирательными округами.

Один из наиболее простых (но и наиболее легко выявляемых) методов манипуляции заключается в образовании округов, сильно отличающихся по числу жителей или избирателей. Такие действия в любом случае нарушают принцип равного избирательного права, согласно которому вес голоса у всех избирателей должен быть примерно одинаков. Но помимо этого, возможно использование неравной нарезки округов для целенаправленного создания преимуществ определенной партии или определенной группе кандидатов. Например, на выборах народных депутатов СССР в 1989 г. в Латвии округа с сельским и преимущественно латвийским населением оказались значительно меньше по числу избирателей, чем округа с городским населением (где значительную долю составляли русскоязычные граждане).

Более изощренным является метод, когда в меньшей части округов концентрируются избиратели той партии, против которой направлены манипуляции, а в большей части округов электорат этой партии размывается среди избирателей партии-фаворита. При таких ухищрениях можно добиться результата, когда партия-фаворит, получив в сумме на всей территории проведения выборов меньше голосов, чем оппонирующая ей партия, выигрывает тем не менее большинство мандатов³⁶.

Для того чтобы воспрепятствовать подобным злоупотреблениям, российское избирательное законодательство предусматривает определенные правила нарезки избирательных округов.

1.5.2. Процедура нарезки избирательных округов

Чтобы уменьшить возможность произвола, установлена многоступенчатая процедура нарезки. На первой стадии схему избирательных округов определя-

³⁶ Это легко проиллюстрировать следующим примером. Допустим, избираются 10 депутатов по одномандатным округам. Предположим, что округа равные и явка везде одинакова. Если кандидаты от партии А получают в шести округах по 60%, а в четырех округах по 30%, а кандидаты от партии Б соответственно по 40 и 70%, то партия А, имея в сумме всего 48% голосов, выигрывает шесть мандатов, а партия Б с 52% голосов довольствуется четырьмя мандатами.

ет избирательная комиссия, организующая выборы (комиссия субъекта РФ для региональных выборов или комиссия муниципального образования для местных выборов). При этом комиссия должна использовать данные о численности избирателей на 1 января или 1 июля текущего года, которые ей предоставляют главы местных администраций.

Затем схема округов поступает в представительный орган субъекта РФ или муниципального образования³⁷, который может утвердить данную схему без изменений, а может внести в нее свои поправки. В законах многих субъектов РФ предусмотрено, что схема утверждается законом субъекта РФ; это означает, что последнее слово в данной процедуре остается за главой субъекта РФ, который вправе отклонить закон.

Если схема округов не будет утверждена в предусмотренный законом срок, окончательное решение должна принять избирательная комиссия, организующая выборы. Однако в этом случае ее права сильно ограничены. Если прежняя схема округов (т.е. схема, по которой избирались депутаты действующего созыва) соответствует требованиям закона, избирательная комиссия обязана принять решение о проведении выборов по этой прежней схеме. Таким образом, если прежняя схема округов соответствует закону, изменить ее можно только при достижении согласия нескольких органов (и в первую очередь депутатов). Это является некоторой гарантией стабильности избирательных округов.

Если же прежняя схема округов оказалась противоречащей требованиям закона (например, из-за существенного и неравномерного изменения численности избирателей в округах), то избирательная комиссия обязана самостоятельно утвердить новую схему. Но и при таких обстоятельствах комиссия не может действовать произвольно. Если число депутатов не меняется, комиссия должна изменить только округа, которые не удовлетворяют требованиям закона, а также, если в этом возникает необходимость, и соседние с ними округа.

Еще одно важное требование закона заключается во временных рамках этого процесса. Если раньше (до 2002 г.) нарезка избирательных округов могла производиться в ходе уже начавшейся избирательной кампании, то действующее законодательство предусматривает порядок, при котором к началу кампании (в крайнем случае, в первые дни кампании) схема округов должна быть определена и опубликована. Избирательная комиссия обязана определить схему округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. Представительный орган должен утвердить схему не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть

³⁷ Отметим, что депутаты соответствующего представительного органа при утверждении схемы избирательных округов являются наиболее заинтересованными лицами, поскольку обычно большинство их собираются баллотироваться на новый срок.

назначены выборы³⁸. Если схему приходится утверждать избирательной комиссией, то она обязана это сделать не позднее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Схема (включая ее графическое описание³⁹) должна быть опубликована (обнародована) не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

1.5.3. Одномандатные и многомандатные избирательные округа

Прежде чем обсуждать правила нарезки избирательных округов, необходимо отметить, что округа могут быть одномандатными или многомандатными (в первом случае в округе избирается один депутат, во втором – несколько). На выборах мажоритарной части законодательных органов субъектов РФ обычно используются одномандатные округа (особенно после перехода на смешанную систему выборов)⁴⁰. На выборах представительных органов местного самоуправления многомандатные округа используются довольно широко⁴¹.

Одна из главных причин образования многомандатных округов – возможность сделать схему избирательных округов более разумной и географически обусловленной. Так, при проведении выборов по одномандатным округам во многих случаях для соблюдения требуемого законом примерного равенства числа избирателей в округе, приходится «резать» дома (в городской местности) или деревни (в сельской местности). Кроме того, для местных выборов обычно характерна более низкая конкуренция; а многомандатные округа позволяют обеспечить альтернативность выборов даже тогда, когда среднее число кандидатов на один мандат оказывается меньше двух.

В то же время большое число распределяемых в округе мандатов в сочетании с высокой степенью конкуренции может привести к тому, что избирателю будет чрезвычайно трудно осуществить осознанный выбор. Кроме того, многомандатные округа, в которых избирателю предоставлено столько голосов, сколько разыгрывается мандатов, усиливают недостатки мажоритарной системы и ослабляют ее достоинства: округа становятся больше, а значит

³⁸ В «рамочном» федеральном законе не рассматривается вариант, когда схема округов утверждается законом субъекта РФ. По-видимому, в этом случае указанный срок относится к моменту утверждения закона, т.е. его подписания главой субъекта РФ.

³⁹ К сожалению, суды обычно не считают неопубликование графического описания схемы округов серьезным нарушением. Кроме того, не урегулирован вопрос о возможных несоответствиях словесного и графического описания.

⁴⁰ Многомандатные округа на региональных выборах сохранились в Республике Калмыкия и Амурской области. В некоторых автономных округах используются единые многомандатные мажоритарные округа, однако в этом случае вопрос о нарезке не стоит.

⁴¹ На выборах в представительные органы местного самоуправления в 1995–1998 гг. в многомандатных округах замещался 31% мандатов (см.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998. Электоральная статистика. М., 1999. С. 30, 39).

связь избирателей с кандидатом ослабляется; при этом становится возможной ситуация, когда жители территории со специфическим интересом, которые при образовании одномандатных округов могли бы иметь в органе своего представителя, оказываются в случае многомандатного округа без представительства. В связи с этим закон установил, что число мандатов, распределяемых в многомандатном округе, не может быть больше пяти. Исключение возможно для выборов органа местного самоуправления сельского поселения, а также в случае, если округ образован в границах избирательного участка (т.е. округ небольшой – заведомо меньше 3 тыс. избирателей).

До 2000 г. была широко распространена практика образования на территории, где организовывались выборы, округов с разным числом мандатов, в том числе одновременного образования одномандатных и многомандатных округов. При этом избиратель имел в каждом округе столько голосов, сколько в этом округе распределялось мандатов. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 марта 2000 г. № 4-П⁴² признал, что наделение избирателей на выборах в один орган власти разным числом голосов нарушает равенство прав избирателей. Суд установил, что избиратели должны обладать равным числом голосов, в том числе и в случае образования избирательных округов с разным числом мандатов⁴³.

Данное требование Конституционного Суда РФ было закреплено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. После этого образование округов с разным числом мандатов стало применяться значительно реже.

Следует отметить, что в случае образования округов с разным числом мандатов возможностей для манипуляций значительно больше. Поэтому в указанном постановлении Конституционного Суда сказано, что «положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений». И хотя это требование не нашло отражения в законе, данную позицию Конституционного Суда можно использовать при оспаривании схемы округов, основанной на произвольном отнесении территорий к округам с разным числом мандатов.

⁴² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 13. Ст. 1429.

⁴³ Это постановление Конституционного Суда РФ положило начало применению в России новой для нее избирательной системы «ограниченного вотума» (избиратель имеет меньше голосов, чем число мандатов в округе) и ее предельного случая – системы «единственного непередаваемого голоса» (избиратель имеет один голос).

1.5.4. Правила нарезки избирательных округов

Что касается правил нарезки избирательных округов, то они основаны на трех принципах:

- примерного равенства числа избирателей, приходящихся на один мандат;
- единства территории округа;
- учета административно-территориального устройства.

Существует еще один известный принцип – принцип стабильности избирательных округов. В законодательстве этот принцип явно не обозначен, однако, как отмечалось выше, он косвенно реализуется в том случае, когда новую схему округов не удается утвердить представительному органу власти. Сам же представительный орган обычно заинтересован в стабильности, поэтому данный принцип на практике часто доминирует.

Для нормативного обеспечения принципа примерного равенства в законе используется понятие *средняя норма представительства*. К сожалению, это понятие в законе не определено, однако из общих соображений следует, что под средней нормой представительства нужно понимать общее число избирателей на территории, где организуются выборы, деленное на число мандатов в соответствующем представительном органе (или одной из его палат), иными словами – *среднее число избирателей, приходящихся на один мандат*.

Согласно общему правилу, в одномандатных избирательных округах допускается отклонение числа избирателей от средней нормы представительства не более чем на 10%.

Аналогичное требование установлено и для многомандатных избирательных округов, однако оно неточно сформулировано. Согласно пункту 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей». Чтобы понять ошибочность этой формулировки, удобно воспользоваться понятием *цена мандата*, т.е. число избирателей, приходящихся на один мандат. Именно эта величина (цена мандата) и должна быть примерно равна в многомандатных округах, как это и указано в законе. Однако если понимать цитированную норму буквально, то легко вычислить, что для двухмандатного округа отклонение цены мандата от средней нормы представительства не должно превышать 5% от последней, а для пятимандатного округа – 2% от последней. Правильной была бы следующая формулировка: «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депу-

татских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе» либо «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе, деленного на число депутатских мандатов в данном округе, от средней нормы представительства избирателей не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей».

В то же время закон предусматривает и ряд исключений из общего правила, причем круг и размер исключений был значительно расширен в 2003 г.:

– в труднодоступных и отдаленных местностях допустимый размер отклонения для одномандатного округа составляет 30% (для многомандатного округа – 15%);

– для того чтобы избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами, допустимый размер отклонения повышается до 20%;

– при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимый размер отклонения может быть повышен до 40%⁴⁴;

– предельные нормы отклонений могут не применяться при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта РФ, одного одномандатного избирательного округа, включающего в себя всю территорию данного автономного округа, – на выборах депутатов законодательного органа указанного субъекта РФ;

– предельные нормы отклонений могут не применяться при выборах в федеральные органы власти⁴⁵.

Второй принцип реализуется нормой, запрещающей образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой. Разумеется, здесь тоже допускается исключение: анклавные территории, т.е. часть территории субъекта РФ или муниципального образования, не граничащая с другими его частями (например, г. Зеленоград, входящий в состав Москвы, но не граничащий с ней). Данное требование ограничивает возможности произвольного со-

⁴⁴ Отметим, что при допустимом 20%-ном отклонении размера округа от средней нормы представительства вес голоса у разных избирателей может различаться в 1,5 раза, при 30%-ной – в 1,86 раза, а при 40%-ной – в 2,33 раза.

⁴⁵ Последнее исключение касается выборов депутатов Государственной Думы, где на уже отмененных выборах по одномандатным округам было предусмотрено образование на территории любого субъекта РФ не менее одного одномандатного избирательного округа. В силу значительных различий в численности населения субъектов РФ эта норма приводила к огромным расхождениям в числе избирателей в разных одномандатных избирательных округах. Например, на выборах 2003 г. вес голоса избирателей Курганской области и Эвенкийского автономного округа различался примерно в 64 раза. Однако Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П признал допустимым такое отступление от принципа равного избирательного права «в целях сохранения целостности федеративного государства».

единения территорий в округе, однако не может воспрепятствовать созданию округов причудливой формы. Впрочем, для последнего в принципе сложно придумать формализованный запрет.

Третий принцип по приоритету уступает первым двум. В законе говорится, что только при соблюдении требований о примерном равенстве округов и единства территории учитывается административно-территориальное устройство (деление) субъекта РФ, территории муниципальных образований. Впрочем, этот принцип учтен и в отмеченной выше норме, позволяющей увеличить допустимый размер отклонений от равенства для того, чтобы избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами.

1.5.5. Как граждане могут повлиять на нарезку избирательных округов?

Наилучшие возможности в этом отношении есть у граждан, являющихся членами избирательной комиссии, которая организует выборы, а также у партий и общественных объединений, чьи представители входят в состав данной комиссии. Поскольку именно избирательная комиссия занимается нарезкой на самом раннем этапе, эти граждане также достаточно рано могут включиться в данный процесс.

Первая проблема может возникнуть с данными о численности избирателей. Поскольку соблюдение норм о равенстве округов по числу избирателей легко проверяется арифметически, у органов власти, желающих создать неравные округа, может возникнуть соблазн представить заведомо неверные данные о численности избирателей на той или иной территории. Член избирательной комиссии имеет право узнать данные о численности избирателей, которые поступили в комиссию, еще до того, как комиссия примет решение о схеме округов.

Конечно, проверить достоверность этих данных не всегда возможно, однако можно сравнить данные о численности избирателей на предыдущих выборах с новыми данными. Если за период, прошедший после предыдущих выборов, на территории не было массового сноса старых домов и строительства новых, массовой миграции и т.п., то изменения во всех частях должны быть примерно одинаковы (естественный прирост или естественная убыль населения). Сильные расхождения должны вызывать подозрения, и нужно предпринять усилия для проверки этих подозрений.

Далее, следует иметь в виду, что решение избирательной комиссии об определении схемы округов является самостоятельным документом, и если оно не соответствует требованиям закона, его можно оспорить еще до того, как оно будет утверждено соответствующим представительным органом. Это важно с точки зрения выигрыша во времени. Оспаривание уже утвержденной схемы

округов затруднено в связи с тем, что утверждение происходит перед самым началом кампании, а значит судиться придется уже во время кампании. В такой ситуации отмена утвержденной схемы должна неизбежно привести к переносу выборов, поэтому суд скорее будет склонен закрыть глаза даже на существенные нарушения закона.

Оспаривая схему округов, важно предложить альтернативный вариант. Особенно это необходимо в тех случаях, когда нужно доказать, что можно соблюсти общие требования закона, не прибегая к разрешенным исключениям. Например, авторы схемы могут утверждать, что при отклонениях до 10% невозможно избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами. Если вы сможете предложить вариант, при котором разделения не происходит и отклонения не превышают 10% (а также не образуются округа из неограничивающих территорий), то тем самым докажете, что оспариваемая вами схема закону не соответствует, поскольку закон разрешает увеличивать отклонения, только если при 10%-ных отклонениях разделения избежать невозможно.

1.6. Выдвижение и регистрация кандидатов – одна из самых болевых точек в реализации избирательных прав граждан

1.6.1. Способы выдвижения кандидатов

По действующему законодательству возможны два способа выдвижения кандидата в депутаты или на выборную должность: выдвижение от избирательного объединения или самовыдвижение⁴⁶. При этом избирательными объединениями на выборах в органы государственной власти являются только политические партии (или их региональные отделения), создание которых в России в настоящее время чрезвычайно затруднено. На выборах в органы местного самоуправления избирательным объединением является также общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне⁴⁷.

⁴⁶ В тех случаях, когда выборы проводятся полностью по пропорциональной системе (как предстоящие выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва), выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения не предусматривается.

⁴⁷ При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Следует отметить, что по закону избирательное объединение (в том числе партия) может выдвигать в качестве кандидата гражданина, не являющегося членом этого объединения. Таким образом, выдвижение от партии – это не исключительная привилегия членов данной партии, таким правом могут воспользоваться и беспартийные. Конечно, можно предполагать, что партия предпочтет выдвигать своих членов, а не иных граждан, в то же время всегда есть авторитетные лица, остающиеся беспартийными, которым партии готовы отдавать предпочтение перед своими членами.

Выдвижение от избирательных объединений имеет свои достоинства и недостатки. Если партия (или иное общественное объединение) пользуется авторитетом, этот авторитет будет помогать и выдвинутому от партии кандидату. Кроме того, избирательное объединение может помочь кандидату в финансировании его избирательной кампании, хотя такое бывает далеко не всегда. Возможна также организационная и консультационная помощь. В то же время избирательное объединение имеет право отозвать свое выдвижение (в том числе и после регистрации кандидата), а также в случаях, предусмотренных законом, поменять для выдвинутого им кандидата избирательный округ. В определенных обстоятельствах невысокая популярность партии может повредить выдвинутому ею кандидату, тем более что информация о том, что кандидат выдвинут данной партией, размещается в избирательном бюллетене. Кроме того, выдвижение от избирательного объединения обычно занимает больше времени, и это тоже немаловажный фактор в условиях не слишком длительной избирательной кампании. Поэтому даже члены партий иногда используют процедуру самовыдвижения. Для тех же, кто не является членом какого-либо избирательного объединения и не желает связывать себя с ними, самовыдвижение остается единственным способом стать кандидатом.

До 2002 г. существовал еще один способ выдвижения – инициативными группами избирателей. От самовыдвижения этот способ отличался тем, что требовались еще дополнительные документы – подписи нескольких избирателей с их паспортными данными. Таким образом, у избирательных комиссий были дополнительные возможности для придинок. Отмена этого способа выдвижения в реальности не лишила избирателей возможности обращаться к гражданину, которого они хотели бы избрать, с предложением стать кандидатом; она лишь сделала отношения кандидата и выдвигающих его избирателей неформальными. Тем более что и при выдвижении группой избирателей окончательное решение все равно оставалось за кандидатом.

Выдвижение является первым шагом к регистрации в качестве кандидата и требует относительно небольших организационных усилий, особенно в слу-

чае самовыдвижения⁴⁸. На этом этапе от кандидатов требуется немного: заявление о согласии баллотироваться, представление сведений биографического характера, а также сведений о доходах и имуществе. При этом закон требует, чтобы кандидаты (кроме выдвинутых в составе списка кандидатов) лично представили необходимые документы в соответствующую избирательную комиссию (исключениями могут быть случаи, когда кандидат болен или находится в СИЗО).

1.6.2. Выбор: подписи или залог?

Второй этап – представление документов для регистрации – требует значительных усилий, особенно если речь идет о федеральных или региональных выборах. При этом кандидаты и партии поставлены в неравные условия: кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями, которые имеют представительство в Государственной Думе, освобождены от наиболее тяжелой задачи – сбора подписей или внесения избирательного залога.

Изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 г., существенно усложнили задачу, стоящую перед остальными кандидатами и партиями. Раньше они могли одновременно собирать подписи и вносить залог; и если действительных подписей оказывалось недостаточно, то они регистрировались по залому, а если их регистрировали по подписям, то залог возвращался. Теперь же нужно выбирать: собирать подписи или вносить залог. При этом допустимый процент «брака» в подписных листах серьезно уменьшен – до 5% на федеральных выборах и до 10% на региональных и местных.

И количество подписей, которые необходимо собрать, и размер залога устанавливаются специальными законами для конкретных выборов и поэтому могут существенно различаться в разных регионах. Однако для количества подписей «рамочный» закон определил максимально допустимую величину – 2% от числа избирателей в избирательном округе (для многомандатного округа – 2% от числа избирателей, приходящихся на один мандат). Во многих регионах установлено число подписей на уровне 1% от числа избирателей. Что касается размера залога, то он привязан к такому параметру, как предельный размер расходования средств избирательного фонда. Залог должен составлять 15% этого размера. Законом субъекта РФ размер залога может быть уменьшен, но лишь до 10% указанного параметра. Само же значение предельного размера расходования средств избирательного фонда «рамочным» законом не

⁴⁸ Исключением является процедура самовыдвижения кандидата на пост Президента РФ, которая требует проведения собрания избирателей численностью не менее 500 человек. Выдвижение кандидатов от избирательного объединения требует организации съезда, конференции или общего собрания членов объединения.

ограничено ни снизу, ни сверху, поэтому этот предельный размер и, соответственно, размер залога могут быть любыми.

Таким образом, выбор между подписями и залогом зависит от многих обстоятельств. Если брать финансовую сторону дела, то нужно иметь в виду, что сбор подписей тоже может потребовать немалых расходов. Конечно, на местных выборах в небольших муниципальных образованиях, где необходимое число подписей невелико и подписи зачастую собирает сам кандидат или близкие ему люди, можно обойтись лишь расходами на бумагу. Если же необходимо собрать более тысячи подписей, то трудно обойтись без сборщиков подписей, которым за эту работу надо платить. Кроме того, некоторые законы требуют нотариального удостоверения сведений о сборщиках подписей, что влечет за собой дополнительные усилия и дополнительные расходы.

И все же во многих случаях расходы на сбор подписей оказываются значительно меньше размера избирательного залога. Правда, залог возвращается, если кандидат наберет не менее 5% голосов избирателей⁴⁹. В то же время эти средства «омертвляются» на время избирательной кампании и снижают реальный «потолок» расходования средств избирательного фонда.

Многие политтехнологи рассматривают сбор подписей как определенную форму предварительной агитации, а также как способ оценить популярность кандидата, отношение к нему избирателей, понять проблемы, которые их волнуют. Кроме того, информация о том, зарегистрирован кандидат по подписям или по залогом, помещается в информационных материалах и в избирательном бюллетене и влияет на выбор части избирателей.

Если же кандидат опасается, что избирательная комиссия к нему необъективна, то подписи оказываются более уязвимыми, чем залог⁵⁰. Однако, как будет показано далее, внесение залога тоже не гарантирует от произвола.

1.6.3. Сбор подписей и их проверка

Сбор подписей в тех случаях, когда необходимое их количество значительно и приходится привлекать бригаду сборщиков, требует серьезной организационной работы, тем более что срок сбора подписей весьма ограничен. Необходимо распределить работу между сборщиками, обеспечить их подписными листами и инструкциями; очень важно также организовать проверку собран-

⁴⁹ Пять процентов – это предельная величина, установленная «рамочным» законом для кандидатов. Для списков кандидатов этот же закон устанавливает предельную величину на уровне 3%. Законы субъектов РФ могут установить и меньший порог для возврата залога.

⁵⁰ Примеры того, как пристрастные избирательные комиссии «браковали» подписи неугодных кандидатов (в том числе примеры, речь о которых пойдет далее), можно найти в книге: Бузин А. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М., 2005. С. 29–53.

ных подписей (чтобы не сдавать в избирательную комиссию подписи, которые могут быть легко «забракованы»).

Закон предъявляет жесткие требования и к процедуре сбора подписей, и к оформлению самих подписей. Запрещено 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. Не допускается участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления учреждений и организаций (независимо от формы собственности), членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Также запрещено принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи. Подписи, собранные с нарушением этих запретов, должны признаваться недействительными.

Сами подписные листы должны быть оформлены, что называется, без сучка и задоринки. Форма подписного листа должна строго соответствовать форме, указанной в законе⁵¹. Сведения об избирателе могут быть вписаны либо самим избирателем, либо сборщиком подписей (участие третьего лица, даже если это ближайший родственник избирателя, не допускается), а дата внесения подписи – только самим избирателем. Любые исправления должны быть специально оговорены избирателем или лицом, заверяющим лист (а исправления в дате внесения подписи – исключительно избирателем). Любые неточности в данных об избирателе дают основание для признания его подписи недействительной⁵². Сокращения в сведениях об избирателе допустимы лишь тогда, когда они «не препятствуют однозначному восприятию этих сведений», но при решении вопроса – однозначно восприятие или нет – остается большая доля субъективизма. Подписные листы должны быть тщательно заверены дважды – сборщиком подписей и кандидатом⁵³ (или уполномоченным избирательного объединения), с точным указанием всех необходимых сведений.

Стоит отметить, что в городах становится все труднее собирать подписи по месту жительства избирателей: возрастает число различных заповор в подъездах, да и жители становятся недоверчивее. При этом давно обнаружено, что собирать подписи за неизвестного кандидата легче, чем за хорошо известного: у последнего может быть масса недоброжелателей, в то время как за неизвест-

⁵¹ Известны случаи, когда подписи были «забракованы» только за то, что подпись избирателя и дата ее внесения были размещены в разных колонках, в то время как закон предусмотрел для них единую колонку; при этом суд (как в первой, так и в кассационной инстанции) согласился с решением избирательной комиссии.

⁵² В некоторых случаях «неточности» могут быть объективно обусловленными. Так, бывают ситуации, когда адрес дома в паспортном штампе о регистрации имеет расхождение с другими официальными документами. В этом случае придаться можно к любому из двух вариантов.

⁵³ Если кандидат сам собирал подписи, то он все равно должен дважды заверить подписные листы.

ного человека большинство избирателей готово подписаться без особых затруднений (особенно если сборщик производит приятное впечатление – фактически люди подписываются для того, чтобы сделать приятное сборщику).

Не секрет, что при сборе подписей допускается масса злоупотреблений. Несмотря на жесткие законодательные запреты, органы власти помогают собирать подписи кандидатам, которых они поддерживают, поскольку зависящие от власти избирательные комиссии закрывают глаза на такие нарушения. Существует и целая индустрия фальсификации подписей с использованием «пиратских» баз данных. Как это ни парадоксально, но «забраковать» грамотно фальсифицированные подписи оказывается труднее, чем подписи, честно собранные путем тяжелой и неблагодарной работы. Тем не менее стоит напомнить, что за фальсификацию подписей предусмотрена уголовная ответственность, а прокуратура возбуждает дела против фальсификаторов подписей с большей готовностью, чем против лиц, фальсифицирующих итоги голосования.

Закон предусматривает определенные процедурные гарантии для кандидата в процессе проверки подписных листов. Во-первых, при проведении проверки вправе присутствовать или сам кандидат, или его доверенное лицо либо уполномоченный представитель. При этом избирательная комиссия должна известить кандидата или его представителя о проведении проверки. Во-вторых, комиссия обязана не позднее чем за двое суток до своего заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, передать кандидату или его представителю копию протокола об итогах проверки подписей, в котором, в частности, должно быть указано количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми. Более того, если результаты проверки должны повлечь за собой отказ в регистрации, кандидат вправе получить в комиссии одновременно с копией итогового протокола заверенные копии ведомостей проверки подписных листов, в которых приводятся основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными, с указанием номеров папки, подписного листа и строки в подписном листе, где содержится каждая из таких подписей. Кандидат также имеет право получить копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными и (или) недействительными.

К сожалению, эти требования закона не всегда выполняются избирательными комиссиями. При этом несоблюдение комиссией данных требований суд может не счесть основанием для отмены ее решения об отказе в регистрации. Однако кандидат должен знать эти положения закона и настаивать на их выполнении. Добавим также, что после сдачи документов на регистрацию канди-

дат имеет право назначить члена комиссии с правом совещательного голоса, который сможет отстаивать его интересы уже на этапе проверки подписей и принятия решения о регистрации.

1.6.4. Проблемы при внесении избирательного залога

В отношении кандидата, внесшего избирательный залог, у избирательной комиссии меньше возможностей для произвола, однако и здесь кандидата могут поджидать «подводные рифы». В первую очередь следует отметить, что в разных законах установлены различные ограничения для внесения в избирательный фонд тех или иных средств. Если для выборов депутатов Государственной Думы собственные средства кандидата или партии ограничены половиной «потолка» избирательного фонда, что позволяет вносить залог исключительно из собственных средств, то в региональных законах возможны более жесткие ограничения. Так, Избирательный кодекс города Москвы ограничивает собственные средства кандидата в депутаты Московской городской Думы 3% «потолка» избирательного фонда, добровольные пожертвования граждан – 0,5%, добровольные пожертвования юридических лиц – 10%. Таким образом, ни собственных средств кандидата, ни пожертвований одного юридического лица недостаточно для того, чтобы набрать средства на залог, составляющий 15% «потолка» избирательного фонда.

Кроме того, закон требует, чтобы залог вносился единовременно и в полном объеме. Если кандидат внесет меньшую сумму, чем требуется, эти средства будут возвращены. Законом также предусмотрено, что только что внесенный избирательный залог возвращается (т.е. фактически не принимается) в том случае, если:

- залог вносится после истечения срока подачи документов для регистрации кандидатов, списков кандидатов;
- средства в качестве избирательного залога поступают на специальный счет после представления в избирательную комиссию подписных листов;
- средства в качестве избирательного залога поступают на специальный счет без представления в избирательную комиссию копии соответствующего платежного документа с отметкой кредитной организации;
- избирательный залог вносится за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом.

Последнее основание наиболее коварное. Комиссия может обнаружить какое-нибудь мелкое нарушение (например, неуказание в платежном поручении какого-нибудь из требуемых законом сведений) при перечислении средств, из которых потом был внесен залог, и на этом основании весь залог будет возвращен.

Следует также отметить, что срок для возврата залога комиссией составляет 10 дней. Таким образом, возвращаемые средства могут оказаться недоступными для их повторного внесения, которое часто необходимо сделать в более сжатые сроки.

Наиболее вопиющий случай произошел на выборах депутатов Московский городской Думы в 2005 г. В окружной избирательной комиссии № 12 трем кандидатам, пожелавшим внести залог, были сообщены реквизиты не того счета, на который необходимо было перечислить залог. Затем им было отказано в регистрации на том основании, что они не перечислили средства на нужный счет. Городская избирательная комиссия и городской суд поддержали решение окружной комиссии, и только решение Верховного Суда РФ восстановило права этих трех кандидатов. Но при этом кандидаты были зарегистрированы лишь за 5 дней до дня голосования, потеряв целый месяц, в течение которого они не могли вести предвыборную агитацию⁵⁴.

1.6.5. Проблемы оформления документов

Помимо «брака» в подписных листах и ошибок при внесении залога, закон предусматривает еще несколько оснований для отказа в регистрации, которые тоже используются в борьбе с негодными кандидатами:

- для кандидатов, выдвинутых политической партией, – несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях»; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, – несоблюдение требований пункта 2 статьи 35 «рабочего» закона;
- неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения⁵⁵;
- отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с законом для регистрации кандидата.

Последнее основание часто толкуется расширительно. К документам, необходимым для регистрации, причисляются и документы, которые кандидат должен представлять при своем выдвижении, а отсутствием считается представление не того документа, какой нужен, по мнению комиссии, или ненад-

⁵⁴ Все три кандидата пользовались поддержкой значительной части избирателей. Даже потеряв месяц, каждый из них по результатам голосования получил от 14 до 17% голосов.

⁵⁵ В соответствии с изменениями, внесенными в избирательное законодательство в 2005 г., запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения относится не только к лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности либо находящимся на государственной или муниципальной службе, но и к кандидатам, которые являются членами органов управления любых организаций (за исключением политических партий).

лежащее оформление такого документа. При этом закон не обязывает комиссию уведомить кандидата о том, что он представил не тот или ненадлежащим образом оформленный документ, и кандидат узнает об этом спустя несколько недель – в тот момент, когда ему отказывают в регистрации, хотя для исправления недостатка часто достаточно нескольких часов, а иногда и нескольких минут.

Поэтому главная рекомендация кандидатам, которые предполагают, что избирательная комиссия к ним пристрастна: будьте бдительны! Тщательно сверяйте все свои действия с требованиями закона. Скрупулезно проверяйте все документы, которые представляете в комиссию. Не надейтесь, что комиссия вам в чем-то поможет и что-то подскажет.

1.7. Права граждан, связанные с информационным обеспечением выборов

1.7.1. Информирование граждан и предвыборная агитация

Информационное обеспечение выборов следует считать важнейшей составной частью избирательной кампании. Не нужно доказывать, что активное избирательное право – это не просто право проголосовать, но и возможность осуществить осознанный выбор. Но для того, чтобы избиратель мог осуществить осознанный выбор, он должен обладать достаточной информацией.

Это одна сторона прав граждан, связанных с информационным обеспечением выборов. В данном аспекте гражданин выступает как пассивный потребитель информации (до дня голосования, когда только и проявляется его активность). Однако любой гражданин должен иметь право и возможность активно участвовать в деле информационного обеспечения выборов, что гарантируется частью 4 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Информационное обеспечение выборов включает два компонента, которые не всегда легко отделить друг от друга, тем не менее различие между ними носит принципиальный характер. Эти два компонента – *информирование избирателей* и *предвыборная агитация*.

Главное и практически единственное требование к информационным материалам, распространяемым как через средства массовой информации, так и иным способом, состоит в том, что их содержание должно быть *объективным, достоверным, не нарушать равенства* кандидатов и избирательных объединений. При соблюдении этих условий деятельность по информированию

избирателей может осуществляться свободно⁵⁶.

Что касается предвыборной агитации, то на такую деятельность закон накладывает значительные ограничения, связанные с необходимостью обеспечить равенство кандидатов и избирательных объединений в ходе избирательной кампании⁵⁷. Среди таких ограничений:

- запрещение проводить агитацию широкому кругу организаций и учреждений (органам власти, избирательным комиссиям, воинским частям, благотворительным и религиозным организациям, международным организациям), членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, иностранным гражданам, а также должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей и представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности;
- запрещение проводить агитацию в день голосования и накануне дня голосования;
- требование, чтобы расходы на проведение предвыборной агитации осуществлялись исключительно из средств соответствующих избирательных фондов.

Как различить предвыборную агитацию и информирование избирателей? По этому поводу продолжают идти споры. В пункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация определена как «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)».

Однако 30 октября 2003 г. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении № 15-П дал следующее толкование: «Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против", то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объеди-

⁵⁶ Из этого правила есть два исключения: 1) органам государственной власти и местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях; 2) запрещена публикация результатов опросов, прогнозов и иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования; в день голосования (до момента полного окончания голосования) запрещена также публикация данных об итогах голосования.

⁵⁷ Выяснение того, насколько оправданы эти ограничения и насколько практика их применения позволяет обеспечить подлинное равенство кандидатов, выходит за рамки данной книги.

нению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов»⁵⁸.

К сожалению, в запросе Конституционному Суду не оспаривалась цитированная выше формулировка пункта 4 статьи 2 «рамочного» закона, поэтому Конституционный Суд прямо не принимал решения о ее конституционности, хотя косвенно эта формулировка была отвергнута, о чем свидетельствует приведенная цитата. Однако законодатель не стал изменять данную формулировку, лишь в статью 48 «рамочного» закона был добавлен пункт 2¹, согласно которому действия журналистов при исполнении ими профессиональных обязанностей признаются агитацией, если они неоднократно совершены с целью побудить избирателя голосовать за или против кандидата (списка кандидатов).

1.7.2. Право граждан на получение информации, связанной с выборами

Избирательное законодательство содержит ряд положений, призванных донести до граждан наиболее важную информацию в ходе избирательной кампании.

Согласно «рамочному» закону, оперативно (в течение пяти дней) должна быть опубликована (обнародована) следующая информация:

- решение о назначении выборов;
- схема избирательных округов;
- списки избирательных участков (с указанием их границ, номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования).

Кроме того, «рамочный» закон требует, чтобы решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публиковались в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводились до сведения избирателей иным путем, а также передавались в иные средства массовой информации. Объем и сроки такой публикации должны устанавливаться специальными законами, однако в большинстве случаев специальные законы (как федеральные, так и региональные) такой конкретизации не содержат.

Законом предусмотрена также публикация результатов выборов и итогов голосования, причем в объеме данных, содержащихся в протоколах всех избирательных комиссий, вплоть до участковых. К сожалению, сроки такой пуб-

⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

ликации довольно растянутые, а ответственность избирательных комиссий и средств массовой информации четко не прописана, поэтому это требование закона не всегда выполняется (особенно в отношении данных протоколов участковых комиссий)⁵⁹.

В настоящее время все избирательные комиссии субъектов РФ имеют свой сайт в Интернете (на едином портале Центральной избирательной комиссии РФ). Таким образом, есть возможность размещения в Интернете довольно значительного объема информации. Однако эта возможность используется явно недостаточно: многие комиссии субъектов РФ не размещают там даже свои решения (или размещают их крайне неоперативно).

«Рамочный» закон предусматривает также размещение в Интернете данных протоколов всех избирательных комиссий (включая участковые) об итогах голосования на федеральных и региональных выборах. Стоит отметить, что и здесь закон не устанавливает четкие и разумные сроки. Тем не менее в последние годы эти данные в основном размещаются, причем довольно оперативно, что позволяет с большей эффективностью контролировать процесс подведения итогов голосования и результатов выборов.

Наиболее важной с точки зрения осуществления избирателем осознанного выбора является информация о кандидатах и избирательных объединениях.

В принципе, такую информацию предоставляют сами кандидаты и избирательные объединения. Для этого закон также содержит ряд важных требований, например о предоставлении кандидатам и (или) избирательным объединениям бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей в государственных или муниципальных средствах массовой информации, о резервировании ими эфирного времени и печатных площадей, которые могут предоставляться за плату, о выделении на территории каждого избирательного участка мест для размещения агитационных печатных материалов, о выделении помещений для встреч кандидатов с избирателями.

Однако информация, сообщаемая о себе кандидатами, очевидно, не является объективной. Понятно, что любой кандидат стремится сообщить о себе то, что характеризует его с положительной стороны, и скрыть все, что может вызвать негативное отношение. Более того, очень часто кандидаты сообщают о себе не столько факты, сколько субъективно-оценочную информацию (например: «Всю сознательную жизнь боролся за права трудящихся»), а иногда и ложную информацию. В то же время негативную информацию о кандидатах избиратель получает от их соперников (чаще это делается не напрямую, а че-

⁵⁹ Тем не менее их можно заставить это сделать, обратившись в суд. Так, в 2002 г. Московский городской суд по заявлению региональной партии «Яблоко» г. Москвы обязал Московскую городскую избирательную комиссию опубликовать полные данные об итогах голосования на выборах депутатов Московской городской Думы 2001 г.

рез кандидатов-спойлеров⁶⁰, анонимные агитационные материалы или подкупленных журналистов); и эта информация, естественно, тоже необъективна. Конечно, сопоставляя сведения, полученные из разных источников, от разных кандидатов, избиратель может в конечном счете составить объективное представление о сторонах, конкурирующих на выборах, однако это не всегда легко сделать, требует существенных затрат времени и определенной грамотности. Во многих же случаях избиратель может быть скорее запутан саморекламной кандидатурой, сочетающейся с «черным пиаром».

Поэтому избирателю, помимо агитационных материалов самих кандидатов и избирательных объединений, необходима объективная информация, получаемая от нейтральных субъектов. Такую функцию должны выполнять средства массовой информации и избирательные комиссии.

Закон провозглашает, что деятельность средств массовой информации по информированию избирателей осуществляется свободно. При этом, как уже отмечалось, содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Как отметил Конституционный Суд РФ в уже цитированном Постановлении от 30 октября 2003 г., «представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом».

В действительности, конечно, все далеко не так, особенно если учесть отсутствие у многих средств массовой информации редакционной независимости и то, что российское журналистское сообщество до сих пор не выработало необходимых норм саморегуляции. В этих условиях средства массовой информации, зависимые от органов исполнительной власти, откровенно нарушают равенство кандидатов и избирательных объединений, ярко проявляют свою пристрастность по отношению к участникам избирательного процесса (что является одним из главных проявлений административного ресурса на выборах). Однако опыт показывает, что ужесточение норм в отношении средств массовой информации, усиление запретительных мер и избыточное регулирование в этой сфере не улучшают реализацию избирательных прав граждан, а в еще большей степени осложняют ведение агитационной кампании для оппозиционных кандидатов и тем самым затрудняют осознанный выбор избирателя.

Что касается избирательных комиссий, то информирование избирателей о кандидатах и избирательных объединениях относится по закону к их пря-

⁶⁰ От английского spoil – испортить, обобрать (противника).

мым обязанностям. Однако эти обязанности они выполняют чаще всего неудовлетворительно.

Закон особенно настойчиво требует донесения до избирателей информации о доходах и имуществе кандидатов и об операциях с их избирательными фондами. Сама по себе такая информация тоже важна (хотя при нынешней доле теневой экономики она не способна дать истинное представление о материальном положении кандидата). Однако нам представляется, что избирателю все же важнее знать биографические данные о кандидате.

Одним из наиболее эффективных способов, каким избирательные комиссии могут информировать избирателей о кандидатах, является издание сводных плакатов с фотографиями и сведениями обо всех зарегистрированных кандидатах. Выпуск таких плакатов практиковался еще в советское время, когда кандидат был один и у избирателя реально не было выбора. При этом плакаты вывешивались повсеместно, что входило в общий замысел придания советским «выборам» ритуального характера; тем не менее благодаря плакатам советские граждане получали определенную информацию о своих «избранниках».

Выпускаются такие плакаты и в настоящее время, однако здесь важно отметить два негативных обстоятельства. Во-первых, их подготовка, издание и распространение практически не урегулированы законом. Во-вторых, их тиражи крайне малы (особенно по сравнению с тиражами малоинформативных плакатов с призывами прийти на выборы), к тому же наблюдается тенденция к еще большему их сокращению, и размещаются эти плакаты обычно только в день голосования на избирательных участках⁶¹.

«Рамочный» закон устанавливает только то, что участковая избирательная комиссия оборудует в помещении для голосования стенд, на котором размещает информацию о кандидатах – в объеме, устанавливаемом комиссией, организующей выборы, но не меньше, чем объем данных, внесенных в избирательный бюллетень, плюс сведения об их доходах и имуществе (в том числе о фактах предоставления кандидатами недостоверных сведений, если таковые имеются). Таким образом, «рамочный» закон действительно не требует размещения подобных плакатов ранее дня голосования и где-либо, помимо помещений для голосования. Кроме того, закон обходит молчанием вопрос о том, кто отвечает за изготовление плакатов и содержащуюся в них информацию: очевидно, что участковые комиссии могут лишь вывешивать плакаты на стендах, но их возможности и полномочия не позволяют им определять содержание плакатов и изготавливать их.

⁶¹ Ярко выраженное сопротивление избирательных комиссий увеличению тиражей таких плакатов и заблаговременному их размещению в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей, а также сопротивление законодателей внесению в закон соответствующих требований к избирательным комиссиям, свидетельствует о целенаправленной деятельности организаторов выборов по ограничению реального информирования избирателей.

Размещение сводных плакатов в помещениях для голосования, безусловно, играет важную роль. Практика показывает, что многие избиратели рассматривают эти плакаты, прежде чем проголосовать, и, таким образом, делают свой окончательный выбор с учетом содержащейся там информации. То же подтверждают и социологические опросы. Однако не менее важно, чтобы избиратель мог ознакомиться со сводной информацией о кандидатах заранее, для чего необходимо выпускать эти плакаты достаточным тиражом и размещать заблаговременно в местах, посещаемых избирателями.

Примером подробного регулирования порядка изготовления и распространения сводного плаката может служить Избирательный кодекс города Москвы, который содержит специальную статью «Информирование избирателей избирательными комиссиями». Три пункта этой статьи посвящены сводному плакату:

«6. Избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения о зарегистрированных кандидатах, а также по усмотрению избирательной комиссии и с согласия зарегистрированных кандидатов – фотографии кандидатов. В текст плаката обязательно помещается вся информация о кандидатах, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об их доходах и имуществе (включая информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений). Помимо указанных выше сведений в текст плаката может включаться информация биографического характера, которая представляется зарегистрированными кандидатами и должна быть ими документально подтверждена. Текст плаката не должен содержать материалов агитационного характера, а также оценок личности и деятельности кандидата. Всем зарегистрированным кандидатам должны быть предоставлены равные возможности для размещения информации о них в сводном плакате. Порядок подготовки сводных плакатов устанавливает избирательная комиссия, организующая выборы.

7. При проведении выборов депутатов Московской городской Думы Городская комиссия не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения об избирательных объединениях, городские списки кандидатов которых были зарегистрированы. В текст плаката помещается вся информация об избирательном объединении, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об основаниях регистрации городского списка кандидатов. В текст плаката помещаются также (при наличии таких сведений) сведения о судимости кандидатов, включенных в городской список, о наличии у кандидата, включенного в городской список, гражданства иностранного государства, о недостоверности сведений, представленных кандидатами, включенными в городской список, в соответствии с частями 1 и 3 статьи 32 настоящего Кодекса. Порядок разме-

щения сведений об избирательных объединениях в указанном плакате должен соответствовать порядку их размещения в избирательном бюллетене.

8. Сводные информационные материалы (плакаты) размещаются в помещениях избирательных комиссий, местах голосования, в специальных местах для размещения информационных и агитационных печатных материалов, предусмотренных частью 8 статьи 54 настоящего Кодекса, а также в других местах, удобных для ознакомления с ними избирателей (с согласия собственников или владельцев объектов, на которых указанные плакаты размещаются)»⁶².

Независимо от того, урегулирован ли как-то вопрос о плакате в законе или нет, очевидно, что главную роль в его подготовке должна играть избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, поскольку именно она обладает наибольшей информацией о кандидатах и наиболее плотно контактирует с кандидатами. И здесь важно отметить основные принципы, которыми, на наш взгляд, следует руководствоваться при подготовке плаката (и которые нашли отражение в цитированных положениях Избирательного кодекса города Москвы):

– плакаты должны содержать больший объем информации о кандидатах, чем избирательный бюллетень (иначе они особого смысла не имеют); дополнительная информация должна предоставляться самими кандидатами;

– избирательная комиссия должна строго соблюдать принцип равенства, который заключается не только в предоставлении всем кандидатам равной площади на плакате, но и одинаковыми требованиями к объективности и документированности информации;

– избирательная комиссия должна нести ответственность за содержание плаката, его достоверность и объективность; поэтому информация, предоставляемая кандидатом, должна быть документирована (если она не является общеизвестной) и должна содержать факты, а не субъективно-оценочные суждения (в противном случае плакат превратится в собранные вместе агитационные материалы)⁶³.

Тираж плакатов, его заказ в типографии и даже размещение плакатов на территории избирательного округа находятся в компетенции избирательной комиссии, регистрирующей кандидатов (списки кандидатов). Поэтому одним

⁶² К сожалению, эти разумные требования закона систематически не выполняются. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия разместила в плакатах об избирательных объединениях, участвовавших в выборах по городскому округу, даже меньше информации, чем в избирательном бюллетене. Кроме того, тираж плакатов составил примерно 2–3 экземпляра на один избирательный участок, и они не размещались нигде, помимо помещений для голосования.

⁶³ Еще в середине 1990-х гг. законы разрешали помещать в таких плакатах (в том числе и размещаемых в помещении для голосования) информацию о предвыборных платформах кандидатов, оговаривая лишь, что в них не должны содержаться агитационные призывы. Однако с тех пор стало понятно, что предвыборная агитация не сводится к призывам, а предвыборные платформы стараниями политтехнологов стали носить все более рекламный характер.

из способов защиты права граждан на получение объективной информации о кандидатах является инициирование рассмотрения в избирательной комиссии вопросов, связанных со сводным плакатом. Членам избирательных комиссий (с правом как решающего, так и совещательного голоса) следует внимательно отнестись к решениям о тираже сводных плакатов (их должно быть не менее десяти на один избирательный участок), о порядке их составления и размещения. В приложении 1 приведен возможный проект решения комиссии, который можно предложить комиссии с целью более полного обеспечения прав граждан на информацию о кандидатах.

1.7.3. Участие граждан в информационном обеспечении выборов

Если анализировать содержание избирательного законодательства, то следует сделать вывод, что граждане имеют право информировать других граждан и проводить предвыборную агитацию любым не запрещенным законом методом. Другое дело, что в отношении предвыборной агитации имеется довольно много запретов.

Пожалуй, существеннее всего ограничивает агитационные возможности граждан, не являющихся кандидатами, требование, чтобы расходы на проведение предвыборной агитации осуществлялись исключительно из средств соответствующих избирательных фондов.

Тем не менее в агитационный период граждане могут свободно предпринимать любые не требующие затрат действия информационного или агитационного характера: индивидуальные беседы, агитационные выступления на улице и во дворах, участие в агитационных митингах и шествиях (без самостоятельного изготовления транспарантов) и т.п. Конечно, может быть высказано сомнение в эффективности таких действий по сравнению с требующими затрат листовками, газетными публикациями и телевизионной рекламой. Однако, если в такой агитации «из уст в уста» (еще именуемой «сарафанным радио») участвует множество граждан, ее эффективность может оказаться выше, чем у самых затратных методов.

В средствах массовой информации часто используются высказывания граждан по вопросам, связанным с выборами. В принципе, эти высказывания не должны носить агитационного характера, если они не оплачены из какого-нибудь избирательного фонда. В то же время в них может содержаться достоверная информация о кандидатах, а также мнения избирателей о кандидатах и проходящей кампании⁶⁴.

⁶⁴ Если окажется, что публикация носит характер незаконной агитации, ответственность за это несет не гражданин, а редакция. Редакция отвечает и за то, чтобы информация, сообщаемая разными избирателями, была сбалансированной.

Сложнее с ситуацией, когда гражданин тратит свои средства для информирования других избирателей, например, выпуская листовку с достоверной, но негативной информацией о кандидате. В этом случае его могут обвинить в том, что листовка делается с целью побудить избирателей голосовать против данного кандидата, т.е. является агитационной. Более защищен гражданин в ситуации, когда он распространяет однотипную информацию обо всех кандидатах.

Показательно в этом отношении решение Европейского суда по правам человека (эти решения становятся общепризнанными нормами международного права и тем самым включаются в российскую правовую систему) от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства»⁶⁵. Заявитель был привлечен к уголовной ответственности за распространение накануне всеобщих выборов 1992 г. листовок, где излагались взгляды на аборт трех основных кандидатов в избирательном округе Галифакс. Суд признал, что британский закон, запрещающий расходовать на издание листовок средства свыше пяти фунтов стерлингов, нарушил право г-жи Боуман на информирование избирателей.

Если же говорить о требовании российского законодательства оплачивать все расходы на проведение предвыборной агитации исключительно из средств избирательных фондов, то и оно не лишает полностью граждан возможности участвовать в тех формах предвыборной агитации, которые требуют расходов, хотя и существенно эти возможности ограничивает. У граждан остается право участвовать в такой агитации в команде кандидата. Более того, не исключается вариант, когда гражданин, по договоренности с кандидатом, вносит свои средства в избирательный фонд кандидата, а затем на эти средства изготавливаются агитационные материалы, которые сам же гражданин и распространяет. Разумеется, любой агитационный материал в поддержку кандидата, оплаченный из его фонда, должен быть с ним согласован, и это тоже определенное ограничение для граждан. Однако оно вполне оправданно: именно кандидат должен определять стратегию и тактику агитационной кампании, характер своей агитации, и у него должна быть возможность не пропускать те материалы, которые в данную схему не вписываются (не говоря уже о материалах, которые под видом позитивной агитации фактически содержат негативную).

Из этой достаточно логичной системы выпадает лишь агитация против всех кандидатов, поскольку для нее законом пока не предусмотрено создание специального фонда, а кандидату, выдвинувшемуся с целью собственного избрания, финансировать такую агитацию из своего фонда неуместно. Однако

⁶⁵ См.: Международные избирательные стандарты. С. 708–719.

недавно (14 ноября 2005 г.) Конституционный Суд РФ принял Постановление № 10-П⁶⁶, в котором признал не соответствующей Конституции РФ норму федеральных законов, предполагающую запрет на проведение гражданами лично за счет собственных средств предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов. Постановление требует от федерального законодателя «незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов». При этом Суд указал, что «впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования судам и другим правоприменительным органам надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также руководствоваться настоящим Постановлением, с тем чтобы не допустить несоразмерные ограничения права граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств».

Остается добавить, что граждане имеют право просто финансово поддерживать предвыборную кампанию кандидатов и избирательных объединений, которым они симпатизируют. Размер такой финансовой помощи ограничивается законами, и эти ограничения могут довольно сильно различаться в разных регионах и для разных выборов. Так, по новому закону о выборах депутатов Государственной Думы, который должен действовать на очередных парламентских выборах, гражданин может жертвовать в фонд политической партии до 280 тыс. руб., а в фонд регионального отделения партии в большом субъекте РФ (где более 3 млн избирателей) – до 1,5 млн руб. Согласно Избирательному кодексу города Москвы, гражданин может жертвовать на выборах депутатов Московской городской Думы в фонд избирательного объединения до 500 тыс. руб., а в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 45 тыс. руб., на выборах депутатов муниципального Собрания в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 750 руб., баллотирующегося по многомандатному округу, – до 2 тыс. руб. Согласно Избирательному кодексу Тверской области, гражданин может жертвовать на выборах депутатов областного Законодательного Собрания в фонд избирательного объединения до 4,2 тыс. руб., а в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 50 тыс. руб., в фонд кандидата в депутаты представительного органа городского округа, муниципального района – до 12 тыс. руб.

⁶⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

1.7.4. Контроль за проведением предвыборной агитации

Контроль за соблюдением избирательных прав граждан и избирательного законодательства при проведении предвыборной агитации является обязанностью избирательных комиссий. Однако они чаще всего выполняют эту задачу плохо – как из-за нежелания утруждать себя лишней работой, так и в силу определенной ангажированности (поскольку самым большим нарушителем обычно является исполнительная власть, поддерживаемые ею кандидаты и зависимые от нее средства массовой информации). Многие комиссии откровенно занимают пассивную позицию, заявляя, что «для соблюдения нейтралитета» они ничего по собственной инициативе не контролируют, а лишь реагируют на поступающие жалобы.

Такое положение заставляет кандидатов и избирательные объединения уделять контролю за соблюдением закона в ходе предвыборной агитации значительное внимание. И в этом деле различные общественные объединения и просто активные граждане, заинтересованные в проведении честных выборов, могут оказать им существенную помощь.

Так, именно граждане могут сыграть важную роль в выявлении анонимных листовок⁶⁷, которые входят в арсенал «грязных избирательных технологий». С помощью граждан могут быть выявлены также факты порчи или уничтожения листовок, в том числе и при участии сотрудников коммунальных служб.

Наиболее важной составляющей контроля за проведением предвыборной агитации является контроль за деятельностью средств массовой информации. Наилучшим методом такого контроля можно считать мониторинг средств массовой информации, т.е. постоянное отслеживание публикаций в периодических печатных изданиях, программ теле- и радиоканалов, связанных с проходящими выборами.

Для мониторинга периодических печатных изданий (в основном газет) необходимо организовать сбор этих изданий. Если газеты распространяются по подписке, проще всего на них подписаться. Сбор газет, которые бесплатно разносятся по почтовым ящикам жителей, можно организовать, договорившись с определенными гражданами, которым эти газеты доставляют. Есть газеты, которые распространяются в определенных местах (например, газета «Метро» распространяется бесплатно большим тиражом на станциях московского метрополитена), их сбор требует больших организационных усилий.

⁶⁷ Закон требует, чтобы все агитационные печатные материалы имели подробный перечень выходных данных: кто изготовил данный материал (для организации – наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика, для физического лица – фамилия, имя, отчество и место жительства), кто его заказал (для организации – наименование, для физического лица – фамилия, имя, отчество), информация о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Впрочем, мы не призываем граждан придираться к мелким недочетам в выходных данных (инициалы вместо имени-отчества, отсутствие даты выпуска и т.п.): по нашему мнению, права граждан в большей степени нарушает запрет на распространение таких листовок, чем сами подобные недочеты.

Сложнее организовать мониторинг электронных средств массовой информации (т.е. радио и телевидения). Для этого необходимо делать записи определенных теле- и радиопередач. Впрочем, существуют фирмы, которые ведут такие записи, а затем их расшифровывают, создавая печатные копии (так называемые транскрипты). С этими фирмами можно заключать договоры и покупать у них как записи, так и транскрипты.

Прежде чем приступить к собственно мониторингу, необходимо разобраться с тем, какие средства массовой информации и в каком качестве участвуют в данной избирательной кампании. Удачнее всего средства массовой информации по их роли на выборах классифицировал профессор М.А. Федотов⁶⁸:

- «уполномоченные», т.е. обязанные предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь бесплатно и (или) за плату;
- «оплачиваемые», т.е. добровольно согласившиеся предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь за плату;
- «ангажированные», т.е. учрежденные кандидатами или избирательными объединениями, на которые не распространяются требования о равном отношении к кандидатам и избирательным объединениям;
- «уклоняющиеся», т.е. не предоставляющие никому эфирное время или печатную площадь для агитации.

К «уполномоченным» относятся государственные и муниципальные средства массовой информации, но не все, а определенная их часть – в зависимости от уровня выборов. Но вначале уточним, что такое государственные и муниципальные средства массовой информации в терминах избирательного законодательства.

Для того чтобы средство массовой информации считалось по избирательному законодательству *государственным*, оно должно удовлетворять хотя бы одному из трех условий:

- учредителем (соучредителем) данного средства или его редакции является государственный орган или организация;
- данному средству за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта РФ;
- в его уставном (складочном) капитале имеется государственная доля (вклад) Российской Федерации или субъекта РФ.

⁶⁸ См.: Федотов М.А. От закона до обета: СМИ в избирательной кампании // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 34–39.

Аналогичным образом определяются муниципальные средства массовой информации. Все остальные средства массовой информации (не относящиеся к государственным и муниципальным) именуется негосударственными.

Как уже отмечалось, не все государственные и муниципальные средства массовой информации относятся к категории «уполномоченных». Во-первых, к данной категории не относятся:

- периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов;
- государственные и муниципальные периодические печатные издания, выходящие реже чем один раз в неделю;
- специализированные государственные и муниципальные средства массовой информации (культурно-просветительские, детские, технические, научные и т.п.).

Первую группу следует отнести к категории «уклоняющихся» средств массовой информации; при этом, в отличие от других «уклоняющихся», им запрещено не только предоставлять свои печатные площади для предвыборной агитации, но и освещать деятельность кандидатов и избирательных объединений. Вторая и третья группы имеют те же права, что и негосударственные средства массовой информации, т.е. могут добровольно принимать решение о предоставлении за плату эфирного времени или печатной площади.

Во-вторых, муниципальные средства массовой информации могут быть «уполномоченными» только на муниципальных выборах. Кроме того, общероссийские средства массовой информации не являются «уполномоченными» на региональных выборах.

К сожалению, нынешний закон предусматривает отнесение средств массовой информации к общероссийским и региональным на основе сугубо формального признака. Организации телерадиовещания считаются общероссийскими, если они имеют лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов РФ или осуществляют выпуск теле-, радиoproграмм, распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Периодические печатные издания считаются общероссийскими, если они зарегистрированы для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Однако есть примеры чисто районных или городских газет, в регистрационных документах которых указано предполагаемое распространение на территории всей страны и которые по этой причине считаются общероссийскими.

Список «уполномоченных» средств массовой информации должен быть опубликован организующей выборы избирательной комиссией или ниже-

стоящей комиссией (так, на федеральных выборах списки региональных «уполномоченных» средств массовой информации публикуют избирательные комиссии субъектов РФ) по представлению соответствующего органа исполнительной власти в сроки, указанные в конкретном законе (например, на выборах депутатов Государственной Думы не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов).

Опыт показывает, что избирательные комиссии просто публикуют список, предоставленный органами исполнительной власти, не перепроверяя его⁶⁹. В то же время, как видно из приведенных выше норм, для составления такого списка нужно иметь комплексную информацию, включающую не только данные, содержащиеся в регистрационных документах средства массовой информации, но и информацию о его уставном капитале, а также о его финансировании. По нашему наблюдению, нет такого органа, который имел бы у себя все необходимые для составления списка сведения. В результате списки содержат много путаницы⁷⁰ и пробелов. Поэтому мы рекомендуем избирательным объединениям и гражданам внимательно проверять опубликованные списки. Если будет обнаружено, что в перечне пропущена организация телерадиовещания или газета, то следует путем обращения в избирательную комиссию или суд требовать ее включения в список, чтобы она была обязана предоставлять свое эфирное время или печатную площадь.

Что касается «оплачиваемых» средств массовой информации, то для того, чтобы попасть в эту категорию, негосударственные средства массовой информации, а также государственные и муниципальные, не отнесенные к «уполномоченным» (кроме тех, что публикуют лишь официальные материалы), должны не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать свои расценки и в тот же срок уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию. Если они этого не сделают, то потеряют право размещать агитационные материалы и попадут в разряд «уклоняющихся».

Готовясь к мониторингу средств массовой информации, необходимо проследить, какие из них опубликовали свои расценки. Тем не менее «уклоняющихся» тоже нельзя исключать из поля зрения. Во-первых, необходимо следить, чтобы они не нарушали запрет на размещение агитационных материалов. Во-вторых, данные средства массовой информации не теряют право пуб-

⁶⁹ Между прочим, закон не требует, чтобы данный список утверждался решением комиссии, поэтому часто его составляет и передает в печать аппарат комиссии, не ставя членов комиссии даже в известность.

⁷⁰ Например, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. сразу 8 московских газет попали одновременно в списки и общефедеральных, и региональных периодических печатных изданий.

ликовать информационные материалы, и нужно следить, чтобы в этих материалах не было скрытой агитации.

Контролируя предоставление средствами массовой информации эфирного времени и печатной площади, следует в первую очередь следить за соблюдением равных условий для всех кандидатов или всех избирательных объединений. Так, для бесплатного эфирного времени «рамочный» закон следующим образом расшифровывает понятие «равные условия»: «продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия». Для печатной площади «рамочный» закон таких уточнений не делает, но в федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы содержится следующая расшифровка: «равный объем предоставляемой печатной площади, равноценное место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные равные условия».

«Рамочный» закон содержит и еще одно важное требование: «Редакции периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий». Иными словами, газета с агитационным материалом одного кандидата не должна выходить тиражом в несколько раз большим, чем та же газета с агитационным материалом другого кандидата (возможен, правда, вариант, когда газета в разные дни недели выходит разным тиражом, но это плановая вариация тиража, которая должна быть учтена и в опубликованных расценках).

Есть, однако, одна проблема, которая не отражена в законодательстве. Она касается газет, бесплатно доставляемых в почтовые ящики жителей. Даже если тираж газеты не меняется, возможна ситуация, когда тираж газеты с агитационным материалом одного кандидата полностью разносится избирателям, а с агитационным материалом другого кандидата — остается лежать в издательстве или разносится уже после дня голосования. Для того чтобы отследить подобное нарушение (не столько буквы, сколько духа закона), необходима активная помощь граждан.

Имеется еще несколько требований к размещению агитационных материалов в периодических печатных изданиях, за соблюдением которых нужно следить. Во-первых, публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом или избирательным объединением. Во-вторых, во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда

какого кандидата или избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации, а если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, то информация об этом с указанием на то, кто разместил эту публикацию.

Гораздо сложнее отслеживать информационные материалы о выборах. Однако такая работа совершенно необходима, поскольку именно под видом разного рода информационных материалов обычно осуществляется скрытая агитация, зачастую более мощная и более эффективная, чем агитация, официально размещенная в средствах массовой информации.

Следует также отметить, что период агитации в средствах массовой информации ограничен четырьмя последними неделями перед днем голосования. Информирование же избирателей осуществляется теми же средствами массовой информации с первых дней избирательной кампании (впрочем, скрытая агитация часто начинается до начала кампании, а иногда и задолго до начала).

Среди информационных материалов отдельное положение занимают сообщения о проведении предвыборных мероприятий, которые даются в информационных теле- и радиопрограммах⁷¹ (а также в периодических печатных изданиях). Закон требует, чтобы такие сообщения давались «исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев». Кроме того, «в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений».

Как отметил Конституционный Суд в цитированном выше Постановлении от 30 октября 2003 г., данное положение «не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, за пределами информационного блока не действуют строгие нормы, которые позволяли бы с очевидностью доказывать пристрастность

⁷¹ Согласно статье 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ.

средства массовой информации. Тем не менее остается общее требование, согласно которому содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Другое дело, что доказать необъективность и нарушение равенства в аналитических, авторских и иных подобных программах и публикациях невероятно сложно. Еще сложнее доказать наличие у авторов этих программ и публикаций агитационного умысла, что необходимо для квалификации этих материалов в качестве незаконной агитации. Следует также отметить, что средства массовой информации в период избирательной кампании часто начинают более интенсивно освещать профессиональную деятельность определенных кандидатов, особенно тех, кто является депутатами или должностными лицами. Если при этом не указывается, что они являются кандидатами, то доказать связь таких информационных материалов с избирательной кампанией также почти невозможно.

В то же время мониторинг новостных теле- и радиопрограмм, а также новостных публикаций в газетах может быть весьма действенным. Конечно, это не самая большая часть медийного пространства, однако, по данным социологов, новостные программы привлекают к себе наибольшее внимание телезрителей и радиослушателей. И здесь можно делать точные замеры, вычисляя, сколько времени уделено той или иной партии, тому или иному кандидату.

Еще легче доказать пристрастность средства массовой информации при освещении однотипных событий. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия была вынуждена признать нарушение закона со стороны газеты «Метро», которая поместила подробное сообщение о регистрации списка «Единой России», но ничего не сообщила о регистрации других списков (в том числе тех, которые были зарегистрированы на том же заседании, что и список «Единой России»). Другие факты пристрастности этой газеты доказать не удалось.

В качестве примера квалифицированного и объективного анализа информационных материалов, представляемых средствами массовой информации, в приложениях 2 и 3 приведены два решения рабочей группы Центральной избирательной комиссии РФ, принятые в период избирательной кампании 2003 г. по выборам депутатов Государственной Думы и посвященные анализу сюжетов двух ведущих общероссийских телеканалов. К сожалению, Центральная избирательная комиссия фактически дезавуировала позицию своей рабочей группы, одобрив письмо руководителям телеканалов, в котором, вопреки указанным решениям, было сказано, что «нарушений законодательства не выявлено».

1.8. Списки избирателей и контроль за их ведением

1.8.1. Составление списков избирателей

Списки избирателей играют важнейшую роль в процессе выборов. С одной стороны, они являются главным инструментом реализации активного избирательного права. Именно включение гражданина в список избирателей на одном из избирательных участков является основанием для выдачи ему избирательного бюллетеня, т.е. для предоставления ему возможности проголосовать. С другой стороны, на основании данных из списка избирателей заполняется часть строк итогового протокола участковой избирательной комиссии, в том числе строк, от которых зависит признание выборов состоявшимися или несостоявшимися. Другие строки протокола, заполняемые на основании списка избирателей, играют важную роль с точки зрения контроля за соблюдением закона в ходе голосования и подсчета голосов.

Многолетний российский опыт показывает, что списки избирателей являются одной из самых серьезных проблем в деле обеспечения контроля за честностью проведения выборов. На то есть объективные причины, связанные с несовершенством системы учета избирателей. В то же время очевидно, что списки избирателей являются удобным инструментом возможных манипуляций, тем более что общественный контроль за их правильностью в существенной степени затруднен.

Список избирателей составляется избирательной комиссией, на которую эта обязанность возложена законом о конкретных выборах. Обычно для большинства избирательных участков такую функцию выполняет территориальная избирательная комиссия или избирательная комиссия муниципального образования. На особых участках (за рубежом, в труднодоступных и отдаленных местностях, в воинских частях, больницах, СИЗО, на судах, полярных станциях и т.п.) список составляется участковой избирательной комиссией. Сведения об избирателях, на основании которых составляется список, предоставляются для основной части населения главами местных администраций, об избирателях, проживающих или находящихся на территории воинской части, – командирами воинских частей, об избирателях, проживающих за рубежом или находящихся в длительных зарубежных командировках, – руководителем дипломатического представительства или консульского учреждения.

В соответствии с законом список, составленный вышестоящей комиссией, передается в участковую комиссию практически сразу после ее формирования (по последним федеральным законам – не позднее чем за 20 дней до дня голосования). На участковую комиссию возложена обязанность уточнения списка, в том числе и на основании заявлений избирателей. С этой целью комиссия не

позднее чем за 20 дней до дня голосования должна предоставить список для ознакомления избирателей. Опыт, однако, показывает, что избиратели в основной своей массе не участвуют в предварительной проверке списка и большая часть уточнений, связанных с заявлениями избирателей, происходит в день голосования.

При этом постоянно возникают одни и те же проблемы. Граждане, пришедшие на избирательный участок, сообщают членам участковой комиссии о том, что кто-то из их родственников или соседей умер или выбыл по иной причине. Тем не менее на следующих выборах эти люди вновь оказываются в списке, и история повторяется. Такие недоразумения вызывают у граждан обоснованное недоверие к избирательному процессу, а часто наносят и моральную травму.

Высказываются подозрения, что «мертвые души» в списках сохраняются сознательно, так как дают определенные возможности для манипуляций. В то же время следует отметить, что здесь играет роль и традиционная безалаберность, и несовершенство законодательства. Руководители местных администраций плохо исполняют свои обязанности по ведению учета избирателей. Закон предусматривает административную ответственность за предоставление недостоверных сведений об избирателях (статья 5.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях), но эта норма реально не работает.

Что касается информации о неточностях в списке избирателей, которая поступает в участковую комиссию, то, как это ни удивительно, она и не может быть учтена на следующих выборах. Списки избирателей, в которых делаются уточнения, после выборов хранятся в опечатанном виде и не доступны для лиц, ведущих учет избирателей⁷². А участковую комиссию закон не обязывает доводить до этих лиц информацию о выявленных неточностях, и она этого не делает, так как у нее и без того хватает работы. Поэтому не стоит удивляться, что умершие граждане по многу лет продолжают оставаться в списках избирателей.

Было бы желательно, чтобы политически активные граждане более широко пользовались своим правом на ознакомление со списком избирателей. Правда, в законе четко не указано, имеет ли право избиратель ознакомиться с записями обо всех гражданах, включенных в список, или только с записью о себе самом. В то же время понятно, что, если участковая комиссия действительно заинтересована в уточнении списка, она должна позволить избирателю ознакомиться с записями по крайней мере о членах его семьи и знакомых ему соседях.

⁷² В 2005 г. в «рамочный» закон был добавлен пункт, гласящий, что после официального опубликования результатов выборов информация об избирателях, содержащаяся в списках избирателей, может использоваться для уточнения сведений об избирателях в регистре избирателей. Тем не менее нет уверенности, что эта новелла изменит положение.

Более того, закон предоставляет избирателю право сообщать в комиссию не только о неточностях в сведениях о нем, но и об изменениях сведений о других избирателях, включенных в список. Правда, в случае заявления избирателя о неточностях в сведениях о нем (как и в случае заявления о включении его в список), закон обязывает комиссию проверить заявление и принять решение в течение 24 часов (а в день голосования – в течение двух часов, но не позднее окончания голосования); в случае же сообщения о других избирателях закон комиссию вообще ни к чему не обязывает.

Следует также иметь в виду требование закона (не всегда, к сожалению, выполняемое), согласно которому исключение гражданина из списка избирателей производится только на основании официальных документов. Это означает, в частности, что в случае сообщения о смерти гражданина, включенного в список, комиссия может исключить его из списка только при предъявлении свидетельства о смерти; если же свидетельство не предъявлено, участковая комиссия должна запросить (скорее всего, через вышестоящую комиссию) подтверждение из загса.

Тем не менее нередки случаи одностороннего «уточнения» списков избирателей непосредственно перед днем голосования, а иногда и в день голосования. С целью увеличения показателя явки участковые комиссии активно «выявляют» убывших избирателей и исключают их, иногда без достаточных на то оснований, одновременно проявляя недостаточную активность по выявлению вновь прибывших избирателей.

Избирательным штабам кандидатов и партий следует уделять серьезное внимание контролю за списком избирателей. Для этого недостаточно иметь наблюдателей, которые участвуют в контроле только в день голосования. Более эффективно контроль могут осуществить члены участковой комиссии с правом совещательного голоса, которых нужно назначить хотя бы за несколько дней до дня голосования. Обычно накануне дня голосования (в субботу) участковые комиссии проводят так называемую репетицию, и в этот день у членов комиссии с правом совещательного голоса будет гораздо больше возможностей, чем в день голосования, ознакомиться со списком и начать контролировать его использование.

1.8.2. Форма списка избирателей

Форма списка избирателей для каждых выборов утверждается избирательной комиссией, организующей выборы. Однако основные требования к списку указаны в законе, поэтому списки для разных выборов сильно не различаются. Если совмещаются выборы разных уровней, то обычно одна из избирательных комиссий принимает решение о составлении единых списков для всех видов голосования.

Список избирателей составляется для каждого избирательного участка. Председатель и секретарь избирательной комиссии, составившей список, подписывают его и заверяют печатью комиссии. Первый экземпляр списка передается в участковую избирательную комиссию, которая обычно делит его на несколько книг – для того, чтобы сразу несколько членов комиссии могли одновременно выдавать избирателям бюллетени. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью участковой комиссии и подписью ее председателя. Брошюровка необходима для предотвращения подмены листов в списке, поэтому члены комиссии с правом совещательного голоса или наблюдатели должны проконтролировать выполнение этой нормы закона, а в случае, если книги не сброшюрованы, – потребовать, чтобы это было сделано.

В «рамочном» законе не оговорено, что нумерация избирателей в списке должна быть единой по всем книгам. Такое требование есть в старом (действующем до 7 декабря 2006 г.) законе о выборах депутатов Государственной Думы и ряде региональных законов. Впрочем, это требование можно считать подразумеваемым, поскольку разделение списка на книги происходит после его составления. Единая нумерация облегчает контроль за правильностью ведения списка и подсчета данных их него. Избиратели, включаемые в список после его составления, помещаются в конец списка.

В законе сказано, что сведения об избирателях в списке «располагаются в алфавитном или ином порядке». Чаще всего они располагаются по адресам, что удобно и для участковой комиссии, и для контроля. В этом случае легче обнаружить пропуски, дублирование и другие ошибки или подтасовки⁷³.

При составлении списка в нем указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения) и адрес места жительства избирателя. Когда избиратель получает бюллетень, он должен вписать в предусмотренную для этого клетку серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа⁷⁴ и расписаться отдельно за каждый выданный бюллетень⁷⁵. Член комиссии, выдавший бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей клетке.

В списке избирателей также имеется колонка «Особые отметки», которая должна использоваться в следующих случаях:

⁷³ Например, если запись о каком-то избирателе оказалась не в надлежащем месте, следует проверить, нет ли дублирующей записи в положенном месте.

⁷⁴ Обычно это делает член комиссии, выдающий бюллетень, что разрешается законом «с согласия избирателя».

⁷⁵ Для этого в списке должны быть предусмотрены клетки в соответствии с количеством бюллетеней, по которым осуществляется голосование.

- исключение избирателя из списка (указываются дата и причина исключения, запись заверяется: в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения – подписью члена комиссии, выдавшего удостоверение, в иных случаях – подписью председателя комиссии);
- досрочное голосование (делается отметка «Проголосовал досрочно»; четко не указано, когда делается эта отметка, но можно понять так, что она делается уже в день голосования, после опускания бюллетеней досрочно проголосовавших избирателей в ящик для голосования);
- голосование избирателя по открепительному удостоверению⁷⁶;
- голосование избирателя вне помещения для голосования (делается отметка «Голосовал вне помещения для голосования» и ставятся подписи членов комиссии, проводивших голосование);
- выдача избирателю бюллетеня взамен испорченного;
- оказание избирателю помощи в заполнении бюллетеня (указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю).

1.8.3. Контроль за ведением списка избирателей

Таким образом, до начала голосования (лучше всего накануне дня голосования) желательно проверить:

- сброшюрованы ли книги списка избирателей, есть ли заверяющие подписи и печати;
- нет ли сбоев в нумерации избирателей, в порядке размещения сведений об избирателях, дублирующих записей;
- много ли избирателей внесено в список дополнительно, т.е. после его составления;
- много ли избирателей исключено из списка, сделано ли это на основании официальных документов, указаны ли причины исключения, есть ли соответствующие подписи;
- сколько избирателей получили открепительные удостоверения в вышестоящей комиссии (должно соответствовать числу записей в реестре выдачи открепительных удостоверений, который получен от вышестоящей комиссии);
- сколько избирателей получили открепительные удостоверения в участковой комиссии (впоследствии это число должно совпасть с соответствующей записью в протоколе комиссии);

⁷⁶ Этот момент не урегулирован подробно в «рамочном» законе, поэтому в разных специальных законах может быть разный порядок.

- нет ли росписей избирателей о получении бюллетеней⁷⁷;
- нет ли каких-либо иных, не предусмотренных законом записей или знаков (галочек⁷⁸ и т.п.).

В день голосования контроль за списком избирателей затруднен. Все книги находятся на руках у членов комиссии, выдающих бюллетени, и попытки ознакомиться с ними могут восприниматься как стремление помешать работе комиссии (за что наблюдатель может быть удален, а член комиссии с правом совещательного голоса отстранен от участия в работе, т.е. тоже удален). Тем не менее в периоды затишья (которые обязательно бывают в день голосования), сочетая настойчивость и вежливость, можно добиться разрешения ознакомиться со списком.

Особенно важно в этот период ознакомиться с той книгой, куда дополнительно включаются «новые» избиратели – те, кто имеют право голосовать на данном участке, но кого не оказалось в списке (например, по ошибке, из-за того, что поселились в последний месяц перед голосованием, и т.п.), и те, кто голосуют по открепительным удостоверениям. У этих избирателей либо должен быть указан адрес в пределах данного избирательного участка, либо должна быть сделана отметка, что они голосовали по открепительному удостоверению.

В день голосования наблюдатели и члены комиссии с правом совещательного голоса должны также следить, чтобы списки избирателей не выносились из помещения. Необходимо обращать внимание и на внесение каких-либо записей в список в отсутствие избирателей, находящихся рядом с членом комиссии, который работает со списком. Такие действия возможны в редких случаях: внесение записей о досрочно проголосовавших избирателях (в самом начале работы – если есть досрочное голосование), внесение записей об избирателях, проголосовавших вне помещения (после возвращения членов комиссии с переносной урной), поступление официальных документов о выбытии избирателей (в этом случае запись вносится при участии председателя комиссии, который должен поставить свою подпись). В остальных случаях подобные действия должны вызывать подозрения в подтасовке.

Осуществляя контроль за списком избирателей, необходимо иметь в виду, что закон запрещает выдавать наблюдателям и членам избирательных комиссий копии списка. Это может толковаться и более широко, и наблюдателю могут не позволить даже делать какие-либо записи, когда он просматривает спи-

⁷⁷ Это лучше всего проверить перед самым началом голосования, но в этот момент проверка не всегда возможна, так как со списком сразу же начинается работа.

⁷⁸ Галочкой или подобным знаком могут быть помечены избиратели, про которых известно, что они не придут голосовать, – чтобы можно было вместо них вбросить бюллетень, а их пометить как проголосовавших.

сок. В этом случае необходимо мобилизовать свою память и запомнить подозрительные данные в списке, чтобы затем их записать.

1.9. Общественный контроль при проведении голосования и подсчете голосов

1.9.1. Методы контроля

Голосование и подсчет голосов обычно проводят участковые избирательные комиссии. Исключение составляет досрочное голосование, которое может проводиться за 15–4 дня до дня основного голосования в вышестоящих избирательных комиссиях (обычно в избирательных комиссиях муниципальных образований). Досрочное голосование предусмотрено только при проведении муниципальных выборов.

К мерам контроля правильности подсчета голосов следует также отнести контроль за изготовлением, передачей и погашением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений, а также контроль за выдачей открепительных удостоверений избирателям. Заметим, что в настоящее время законом не предусмотрено возможностей организации эффективного контроля за изготовлением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений: практически невозможно проверить, совпадает ли их реальный тираж с тиражом, указанным в отчетных документах. Несмотря на то что избирательные бюллетени и открепительные удостоверения по закону являются «документами строгой отчетности», их изготовление не может быть эффективно проконтролировано, и в российской практике зафиксированы случаи изготовления массовых незаконных тиражей избирательных бюллетеней (например, на выборах президента Башкортостана в 2003 г.).

Еще хуже дело обстоит с открепительными удостоверениями. Если незаконное изготовление избирательных бюллетеней влечет за собой уголовную ответственность (ст. 142 Уголовного кодекса РФ), а сокрытие тиражей избирательных бюллетеней — ответственность административную (ст. 5.23 Кодекса РФ об административных правонарушениях), то за те же действия с открепительными удостоверениями юридическая ответственность не предусмотрена. Между тем каждое открепительное удостоверение может быть обменено на один избирательный бюллетень. Массовое использование незаконных тиражей открепительных удостоверений наблюдалось, по словам очевидцев, в восточных областях Украины на выборах президента Украины в конце 2004 г.

Следует также отметить, что общий контроль баланса избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений невозможно осуществить по официально публикуемым данным об итогах голосования. Дело в том, что часть избира-

тельных бюллетеней и открепительных удостоверений «оседает» в «вышестоящих» (т.е. не в участковых) комиссиях, которые не отражают в своих протоколах количества погашенных ими избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений. Это количество отражается лишь в актах о погашении, являющихся непубликуемыми документами избирательных комиссий, при этом данный «резерв» достаточно велик, и злоупотребление им может повлиять на итоги голосования. Например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2003 г. доля «осевших» в вышестоящих комиссиях бюллетеней составила 6% от общего числа изготовленных в стране избирательных бюллетеней, а доля «осевших» в вышестоящих комиссиях открепительных удостоверений составила 17%.

Итак, методами контроля за голосованием и подсчетом голосов являются:

- наблюдение за изготовлением и передачей бюллетеней и открепительных удостоверений;
- наблюдение за погашением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений в «вышестоящих» комиссиях;
- на муниципальных выборах – наблюдение за досрочным голосованием, на региональных и федеральных – за выдачей открепительных удостоверений избирателям;
- наблюдение за голосованием в день голосования;
- наблюдение за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования в участковых избирательных комиссиях;
- наблюдение за приемом протоколов участковых избирательных комиссий и подведением итогов голосования в вышестоящей избирательной комиссии (обычно это территориальная комиссия или комиссия муниципального образования);
- сравнение копий протоколов, полученных «наблюдателями» в участковых комиссиях, с официальными данными вышестоящей комиссии;
- анализ данных официальных итогов голосования.

Что касается обработки итогов голосования в комиссиях «высшего» уровня (т.е. не являющихся непосредственно вышестоящими по отношению к участковым комиссиям – окружных, комиссиях субъектов РФ, Центральной избирательной комиссии РФ), то в них искажения итогов голосования уже не происходит, поскольку такие искажения были бы слишком очевидными. Эти комиссии играют важную роль в избирательной кампании до дня голосования, на этапе же подведения итогов их роль становится скорее ритуальной, поскольку они просто демонстративно и торжественно складывают небольшое количество цифр и производят нехитрую операцию установления результата выборов⁷⁹. Тем не менее следует учитывать возможность оспаривания итогов

⁷⁹ Обычно они даже этого не делают, полностью доверяя расчетам, проводимым с помощью ГАС «Выборы».

голосования на этом этапе, поэтому полный контроль включает участие в работе и этих комиссий при подведении итогов голосования.

Заметим, что «высшие» комиссии, обладая обширной информацией по итогам голосования, не занимаются ее анализом. Между тем некоторые протоколы участковых избирательных комиссий, удовлетворяющие контрольным соотношениям, должны были бы вызывать подозрение у вышестоящих комиссий. Например, встречаются случаи, когда по протоколу участковой комиссии выходит, что из стационарного ящика для голосования извлекли бюллетеней больше, чем выдали в помещении для голосования⁸⁰. Другим примером может служить неправдоподобно большое количество унесенных бюллетеней (10% и более). Богатую пищу для анализа представляет сравнение протоколов об итогах голосования одного и того же участка по двум видам бюллетеней⁸¹.

Из перечисленных выше методов контроля основными являются наблюдение за голосованием в помещениях для голосования и наблюдение за подсчетом голосов в участковых и территориальных избирательных комиссиях. Реализация этих методов довольно трудоемка: она требует привлечения большого количества хорошо мотивированных и квалифицированных наблюдателей, а также организации взаимодействия с наблюдателями, сбора информации и оперативного ее анализа.

Организация наблюдения в день голосования и при подсчете голосов имеет двойной эффект. С одной стороны, хорошо организованное наблюдение позволяет выявить фальсификацию итогов голосования, если таковая имеет место, с другой — само по себе присутствие наблюдателей предотвращает часть возможных фальсификаций. Отсутствие же общественного контроля провоцирует власть на попытки фальсификации итогов голосования.

1.9.2. Общая схема организации наблюдения в день голосования и при подсчете голосов

Кратко задачи общественного контроля в день голосования и при подсчете голосов формулируются следующим образом: фиксация нарушений избирательного законодательства, контроль правильности голосования и подсчета голосов, недопущение расхождений между итогами голосования, установленными на избирательном участке, и официальными итогами голосования по этому избирательному участку. Эти задачи реализуются в первую очередь непосред-

⁸⁰ Контрольные соотношения, требующие сравнения числа выданных бюллетеней с числом бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, обычно не предусматриваются в законах о выборах; исключением является Избирательный кодекс города Москвы.

⁸¹ См.: Бузин А. Бесконтрольные соотношения протоколов избирательных комиссий // Факты и комментарии по результатам мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва. М., 2004. С. 24–37.

ственным наблюдением в помещении для голосования, в помещении приема протоколов от участковых комиссий, оперативной координацией действий наблюдателей в комиссиях разного уровня и оперативным анализом информации.

Избирательное законодательство позволяет присутствовать при голосовании и при подсчете голосов в участковой избирательной комиссии следующим лицам, перечисленным в частях 1 и 3 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (помимо членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса):

- членам вышестоящих комиссий и работникам их аппаратов;
- кандидатам, зарегистрированным данной либо вышестоящей комиссией;
- доверенным лицам кандидатов;
- уполномоченным представителям или доверенным лицам избирательно-объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидатам из указанного списка;
- представителям средств массовой информации;
- наблюдателям;
- международным наблюдателям.

Каждая из перечисленных категорий лиц обладает законодательно установленными полномочиями. С точки зрения возможностей контроля за ходом голосования и подсчетом голосов наиболее предпочтительными являются полномочия членов комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей, причем полномочия первых чуть шире, чем полномочия последних. Поэтому при организации контроля кандидатам и избирательным объединениям имеет смысл направлять в участковые избирательные комиссии в первую очередь членов с правом совещательного голоса.

Следует отметить, что очень часто все лица, направленные кандидатами и избирательными объединениями для наблюдения на избирательные участки, называются просто наблюдателями. Участковые избирательные комиссии (а также некоторые вышестоящие комиссии) зачастую не различают полномочий наблюдателя (в строгом смысле этого слова) и других представителей кандидатов, избирательных объединений. Говоря о методике общественного контроля за ходом голосования и подведением итогов, мы в целях экономии места иногда будем говорить о наблюдателях, имея в виду любых общественных контролеров, обладающих соответствующими полномочиями. Однако следует отметить, что полномочия наблюдателя, в отличие от полномочий члена комиссии с правом совещательного голоса, не подразумевают возможности участия в заседаниях комиссии и ознакомления со всеми документами избирательной комиссии (наблюдатель имеет право знакомиться с определенными, указанными в законе документами).

В последнее время избирательное законодательство значительно ограничило права общественных объединений по направлению наблюдателей. На федеральных выборах наблюдателей (как и членов комиссий с правом совещательного голоса) теперь могут направлять только кандидаты и избирательные объединения⁸². Поэтому полноценный контроль выборов можно осуществлять в настоящее время только силами непосредственных участников выборов. Что же касается общественных объединений, в том числе правозащитного характера, то они могут осуществлять контроль, лишь объединяя усилия с кандидатами и избирательными объединениями.

Организация контроля в день голосования и при подсчете голосов, естественно, зависит от имеющихся ресурсов и количества избирательных участков на подконтрольной территории. Условно можно разделить выборы на три группы: малые, средние и большие. Если речь идет о выборах на 20 или менее избирательных участках, то достаточно иметь двухуровневую систему контроля: штаб и наблюдатели. Если количество участков не превышает 200, можно говорить о «средних» выборах и реализовать трехуровневую систему контроля: штаб – мобильные группы – наблюдатели. Если же речь идет о «крупных» выборах, то необходима организация территориальных штабов, которые связаны со штабами более высокого уровня. Конечно, следует учитывать и территориальное расположение комиссий, расстояние между ними, характер местности и степень доступности избирательных комиссий.

Описывая ниже схему организации контроля в день голосования и при подсчете голосов, мы будем исходить из модели «средних» выборов, т.е. опишем трехуровневую систему организации контроля.

Организатором общественного контроля является *избирательный штаб* кандидата или избирательного объединения. Избирательный штаб должен решить следующие задачи:

- исходя из имеющихся ресурсов, выработать план наблюдения, сбора и анализа результатов;
- организовать набор *общественных контролеров* (наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса) на избирательные участки, определить составы мобильных групп, операторов штаба, групп наблюдения в комиссиях, принимающих протоколы от участковых комиссий;
- организовать обучение общественных контролеров;
- подготовить и раздать пакет документов для общественных контролеров;
- осуществить техническое обеспечение общественного контроля.

⁸² Возможность направления наблюдателей от общественных объединений на региональных и муниципальных выборах может быть предусмотрена законом субъекта РФ. Пока такая возможность предусмотрена в большинстве региональных законов, но есть опасения, что в ближайшем будущем она будет из них исключена.

В день голосования избирательный штаб должен осуществлять сбор информации о нарушениях, поступающей от общественных контролеров на участках и от мобильных групп, а также при необходимости оказывать юридическую поддержку: осуществлять консультации по способам реагирования на нарушения, обращаться в вышестоящие комиссии или суд в случае удаления общественных контролеров с участков.

С этой целью в избирательном штабе в день голосования должны быть организованы прием и фиксация звонков от наблюдателей. Там также должны присутствовать несколько юристов, которые могут давать консультации и при необходимости оперативно оформить обращение в вышестоящую комиссию или в суд.

С нашей точки зрения, не нужно обязывать наблюдателей давать регулярную информацию в штаб. Наблюдатели должны обращаться к своим мобильным группам или в штаб только в случаях нарушений, которые они сами не в силах предотвратить или зафиксировать. Часто от наблюдателей требуют, чтобы они сообщали об открытии участков, о количестве проголосовавших на определенное время, другую информацию. Однако опыт показывает, что вся эта информация остается невостребованной. Более того, если общественные контролеры не оснащены мобильными телефонами, им приходится просить избирательную комиссию предоставить телефон, что не является обязанностью избирательной комиссии и может привести к дополнительным трениям.

Мобильные группы состоят из 1–2 человек, перемещающихся на автомобиле и имеющих оперативную связь со штабом и избирательными комиссиями.

За каждой мобильной группой закрепляется несколько участковых избирательных комиссий. Количество комиссий, закрепляемых за мобильной группой, может варьироваться от двадцати до пяти в зависимости от степени территориальной концентрации комиссий. Это количество рассчитывается из условия, что мобильная группа должна в день голосования два-три раза посетить подведомственные ей участковые комиссии, а также, возможно, после окончания наблюдения на участке забрать у общественных контролеров копии протоколов. В некоторых случаях на мобильные группы также возлагается обязанность по доставке наблюдателей домой.

Имеет смысл составлять мобильные группы из водителя и доверенного лица либо уполномоченного кандидата или избирательного объединения. Важно, чтобы член мобильной группы имел возможность присутствовать в помещении для голосования. Также очень важно, чтобы он обладал достаточной квалификацией, которая позволяла бы ему осуществлять эффективную поддержку наблюдателя на участке, грамотно составлять заявления о нарушениях и передавать их в соответствующие инстанции. При необходимости в качестве членов мобильных групп можно использовать членов вышестоящих комис-

сий с правом совещательного голоса или представителей средств массовой информации.

Мобильные группы в течение дня голосования осуществляют следующие функции:

- посещают подведомственные участковые избирательные комиссии, проверяют наличие «подопечных» общественных контролеров в этих комиссиях, соблюдение требований закона к оформлению участков;

- в течение дня голосования поддерживают связь с общественными контролерами на участках, оказывают им поддержку в трудных ситуациях, в случае удаления наблюдателя с участка, при выявлении фактов подкупа, незаконной доставки избирателей на участки;

- при необходимости осуществляют обращения в вышестоящие избирательные комиссии, в суд, другие правоохранительные органы.

Мобильной группе могут быть поставлены также задачи сбора копий протоколов сразу после подведения итогов голосования в участковых избирательных комиссиях, доставка домой наблюдателей, другие дополнительные задачи.

Доверенные лица и уполномоченные, входящие в состав мобильной группы, после окончания своей деятельности на участках могут быть задействованы в комиссиях, принимающих протоколы от участковых избирательных комиссий.

Непосредственно *в участковых избирательных комиссиях* общественный контроль осуществляют направленные кандидатами и избирательными объединениями *члены участковых комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели (общественные контролеры)*. Конечно, очень желательно, чтобы в каждой комиссии присутствовало по два общественных контролера: как член с совещательным голосом, так и наблюдатель. Однако это не всегда возможно в силу ресурсных ограничений. Иногда приходится ограничиваться только членом комиссии с правом совещательного голоса.

При ограниченных ресурсах может осуществляться выборочный контроль. В последнем случае для контроля следует выбирать наиболее крупные участки, равномерно распределенные по контролируемой территории.

Основные задачи общественных контролеров:

- фиксация, а в некоторых случаях предотвращение нарушений избирательного закона;

- сбор и передача информации, позволяющей проанализировать итоги голосования, в частности заверенных копий протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования.

На члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса следует возложить обязанностей больше, чем на наблюдателя. Он должен появиться в участковой комиссии за один день до дня голосования, познакомиться с руководителями комиссии, получить некоторые сведения.

Важнейшим элементом общественного контроля является наблюдение и контроль в избирательных комиссиях, принимающих протоколы от участковых избирательных комиссий. Мы будем условно называть их территориальными избирательными комиссиями, хотя по своему статусу это могут быть также избирательные комиссии муниципальных образований или окружные избирательные комиссии. Наблюдение в этих комиссиях (если не считать наблюдения в период до дня голосования) осуществляется в основном после окончания голосования. Следует учитывать, что непосредственного участия в проведении голосования территориальная избирательная комиссия не принимает, поэтому присутствие общественного контролера в этой комиссии в течение всего дня не является необходимым. Тем не менее для оперативного реагирования и фиксации жалоб, поступающих в территориальную избирательную комиссию в течение голосования, в этот период там должен присутствовать один представитель, например в первую половину дня (до 12 часов дня) – член комиссии с правом совещательного голоса, во вторую – наблюдатель. Основная работа этих лиц придется как раз на ночь и утро следующего дня, поэтому следует обязательно предусмотреть, чтобы они могли отдохнуть в течение дня голосования.

В период подведения итогов голосования перед общественным контролером в территориальной избирательной комиссии стоят следующие задачи:

- не допустить искажения итогов голосования, установленных в участковых избирательных комиссиях;
- обжаловать итоги голосования на избирательных участках, где зафиксированы грубые нарушения избирательного законодательства.

Для выполнения этих задач необходимо осуществлять наблюдение за процедурой приема протоколов в территориальной избирательной комиссии, оперативно сравнивать данные из копий протоколов, полученных наблюдателями в участковых комиссиях, с данными сводной таблицы территориальной комиссии, анализировать поступающие в территориальную комиссию жалобы и копии жалоб, поступивших в участковые комиссии.

Полный контроль при подведении итогов в территориальной избирательной комиссии может осуществить лишь целая бригада общественных контролеров. Закон допускает присутствие сразу многих представителей от одного кандидата, избирательного объединения при приеме протоколов от нижестоящих комиссий: члена территориальной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя, доверенных лиц и уполномоченных. В идеале наблюдатели в территориальных комиссиях должны сразу заносить данные из поступающих протоколов участковых избирательных комиссий в портативный компьютер и анализировать их. Более подробно о технологии контроля в территориальных избирательных комиссиях мы поговорим в разделе 1.9.7.

Организуя общественный контроль подведения итогов голосования, следует решить важнейшую задачу оперативного анализа документов, поступивших от общественных контролеров (копий протоколов, копий поданных ими жалоб). Конечно, в идеале эта информация должна быть проанализирована непосредственно в территориальной комиссии перед ее итоговым заседанием, но обычно там нет условий для полноценного анализа. Поэтому стандартная схема заключается в том, что наблюдатели передают копии протоколов и жалоб в штаб, который подготавливает документы и сводку для члена территориальной избирательной комиссии. Последний обязан сравнить данные, полученные наблюдателями с участков, и официальные данные сводной таблицы территориальной комиссии, проверить наличие отметок о поданных жалобах в протоколах участковых комиссий, а также оспорить наиболее существенные нарушения на итоговом заседании территориальной комиссии.

Следующие разделы этой части главы посвящены конкретным мероприятиям и технологиям организации наблюдения при проведении голосования и подведении его итогов.

1.9.3. Мотивация общественных контролеров

В идеале общественные контролеры – это сторонники кандидата или избирательного объединения, которые «политически» заинтересованы в победе этого кандидата или избирательного объединения. «Политически мотивированные» наблюдатели выполняют свои функции более добросовестно по сравнению с наблюдателями, работающими за деньги. Однако практика российских выборов показывает, что общественные наблюдатели почти всегда рекрутируются на платной основе, при этом возникает проблема изыскания не только средств для оплаты наблюдателей, но и специальных форм стимулирования добросовестной работы общественных контролеров.

Впрочем, российская ситуация с мотивацией наблюдателей столь же естественна (или, наоборот, неестественна), сколь естественна и сама необходимость общественного контроля органов, организующих выборы.

Несомненно, что к общественному контролю должны быть максимально привлечены сторонники кандидата или избирательного объединения, например члены партии. В некоторых случаях имеется возможность привлечь к общественному контролю членов партии из ближайших регионов страны. Эту возможность следует использовать в полной мере, поскольку в наблюдении очень важен фактор опытности и заинтересованности наблюдателя. Кроме того, экстерриториальность наблюдателей играет важную психологическую роль: местные наблюдатели иногда обоснованно опасаются последствий своего участия в общественном контроле на выборах.

Основной формой отчетности наблюдателя является предоставление в штаб копий протоколов об итогах голосования участковой избирательной комиссии. Однако следует учесть, что незаверенная или неправильно заверенная копия протокола не только не может играть предназначенной ей роли, но зачастую просто вводит в заблуждение тех, кто анализирует итоги голосования. Поэтому следует дифференцировать оплату в зависимости от качества заверения сдаваемой наблюдателем копии протокола. Кроме того, важной характеристикой работы наблюдателя является его активность при выявлении и фиксации нарушений. Поскольку нарушения фиксируются в форме заявлений, постольку имеет смысл связать оплату работы наблюдателя с количеством и качеством поданных наблюдателем заявлений о нарушениях. При этом следует учитывать оформление заявления, поскольку не завизированные комиссией или свидетелями заявления не могут быть использованы в целях оспаривания нарушений. Кроме того, следует учитывать сроки поступления копий протоколов и заявлений в штаб (или представителям штаба) для анализа.

Надо учесть, что член участковой комиссии с правом совещательного голоса выполняет больше функций по сравнению с наблюдателем: он должен появиться в участковой комиссии не только в день голосования, но и до него. Кроме того, он обязан сдать заполненный рабочий лист (см. раздел 1.9.5). Естественно, что и оплата его труда должна быть выше, чем у наблюдателя. Впрочем, для упрощения расчетов можно возложить на наблюдателей те же функции, что и на членов комиссии с правом совещательного голоса.

Таким образом, наиболее эффективной формой оплаты работы наблюдателя в участковой комиссии является балльно-премиальная система, при которой учитываются представленные выше факторы.

1.9.4. Основные трудности набора и подготовки общественных контролеров

Как уже было сказано, в качестве общественных контролеров в участковые избирательные комиссии каждый кандидат и избирательное объединение могут направить одного или двух человек. Эффективность контроля и наблюдения в случае направления двух контролеров существенно повышается, поскольку не всякий наблюдатель способен в одиночку противостоять тому психологическому давлению, с которым он может встретиться в комиссии. Однако понятно, что с увеличением количества общественных контролеров увеличиваются и затраты на наблюдение.

Закон не запрещает направлять в участковую избирательную комиссию нескольких наблюдателей от одного кандидата, но при этом они не могут находиться в помещении для голосования одновременно. Поэтому обычно направ-

ление нескольких наблюдателей, сменяющих друг друга, не практикуется.

Набор и обучение наблюдателей представляет собой довольно трудоемкую задачу. Мы уже говорили о том, что, прежде чем набирать общественных контролеров, надо решить, сколько их должно быть набрано и каким образом они будут стимулироваться.

Общественные контролеры должны быть психологически устойчивы, активны и обучаемы: не всякий гражданин может в полной мере справиться с обязанностями наблюдателя на участке. Существует категория людей, которые считают себя опытными наблюдателями, но в действительности весь их опыт сводится к пассивному присутствию на избирательном участке. Эти люди обычно заявляют, что они не хотят проходить обучение.

При распределении комиссий между контролерами зачастую приходится учитывать территориальные предпочтения наблюдателей, поэтому перед тем, как набирать общественных контролеров, надо составить список номеров избирательных участков с указанием примерной численности избирателей и список адресов мест голосования.

Работа общественного контролера в участковой избирательной комиссии довольно трудна как с психологической точки зрения, так и физически. Член участковой комиссии с правом совещательного голоса должен появиться в комиссии уже в день, предшествующий дню голосования, чтобы познакомиться с руководителями комиссии. В день голосования общественный контролер должен явиться на избирательный участок рано утром (к семи или полвосьмого утра), присутствовать при двенадцатичасовом голосовании, затем внимательно следить за производимыми подсчетами, которые могут продолжаться до глубокой ночи, после чего он должен убедиться в том, что протокол его комиссии сдан в вышестоящую комиссию. Его работа может закончиться поздно ночью или утром в понедельник, когда не работает общественный транспорт. Все эти трудности не следует скрывать от человека, которого вы приглашаете на роль общественного контролера.

Подготовка общественных контролеров для участковых избирательных комиссий состоит из двух компонентов:

- подготовка и выдача пакета документов для общественного контролера;
- обучение и психологическая подготовка общественных контролеров.

Как показывает опыт, даже неоднократно участвующие в выборах наблюдатели всегда требуют дополнительного обучения перед каждым новыми выборами. Это объясняется не только быстрой эволюцией избирательного закона, но и быстрой «забываемостью» навыков наблюдателя. Если наблюдатель действительно достаточно опытен, то лучше использовать его в качестве контролера в вышестоящей комиссии, а не просто освободить от обучающего занятия.

В то же время обучить наблюдателя «с нуля» за одно занятие практически невозможно. Поэтому, помимо обучающего занятия, общественный контролер должен получить письменные методические рекомендации с подробным изложением того, о чем ему рассказали на занятии.

Организацию обучения можно осуществлять в группах любого размера, но следует учитывать, что режим вопросов и ответов трудно реализовать в большой аудитории. При выборе размера аудитории следует исходить скорее из общего количества обучающихся и обучаемых, из технических возможностей, а не из обязательности режима вопросов и ответов. Вопросов по проведению наблюдения можно задать бесконечное множество, при этом все возможные ситуации все равно предусмотреть не удастся. В первую очередь следует уделить внимание качеству обучающей лекции, структурировать ее, акцентировать важнейшие моменты, учесть опыт реального наблюдения и сложную психологическую обстановку в избирательных комиссиях. Пробелы, допущенные на занятии, должны компенсироваться тщательной подготовкой текста методического пособия.

1.9.5. Пакет документов для общественного контролера в участковой избирательной комиссии

Обучающее занятие общественных контролеров (членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей в участковых комиссиях) удобно совместить с выдачей им пакета документов, который следует заранее подготовить. Выдачу пакета документов лучше проводить непосредственно после обучающего занятия. Очень важно составить список общественных контролеров с указанием их контактных телефонов и номеров участковых избирательных комиссий, в которые они направлены. Наличие упомянутого списка позволяет при необходимости привлекать их в качестве свидетелей при судебном обжаловании фальсификаций.

Пакет документов для общественного контролера в участковой избирательной комиссии в идеале должен содержать следующее:

- перечень документов, содержащихся в пакете;
- уведомление о назначении (членом участковой комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателем) – 2 экз.;
- методические рекомендации по наблюдению;
- рабочий лист для внесения основных результатов наблюдения;
- памятку с контактными телефонами и кратким списком обязанностей;
- бланки заявлений о нарушениях избирательного закона – 6 экз.
- бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования – по одному на каждый вид голосования;

- нагрудный знак члена комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателя;
- выдержки из законов (возможно, включенные в брошюру с методическими рекомендациями).

Уведомление о назначении

Важнейшим из этих документов, естественно, является уведомление о назначении, без которого общественного контролера просто не допустят к наблюдению. Избирательный штаб должен очень внимательно отнестись к форме и содержанию этого документа, поскольку участковые избирательные комиссии иногда предъявляют к нему самые фантастические требования⁸³. Поскольку фантазия организаторов выборов неисчерпаема и предусмотреть все возможные претензии невозможно, надо быть уверенным в том, что уведомление составлено правильно.

Самый лучший способ обеспечить такую уверенность – узнать в вышестоящих избирательных комиссиях, не принимали ли они специальных рекомендаций по составлению таких уведомлений. Если рекомендации принимались, то следует составлять уведомления на их основе (если, конечно, они не противоречат закону). В противном случае надо внимательно ознакомиться с теми пунктами закона, которые регламентируют порядок назначения члена комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя.

К сожалению, содержание и оформление уведомления о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса никак не регламентировано Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и скорее всего не регламентировано региональным законом. Порядок направления наблюдателя описан частью 7 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При составлении уведомления о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателя следует учесть, что в нем должны быть указаны реальные контактные телефоны, по которым при необходимости можно оперативно сообщить о составлении повторного протокола. Дело в том, что до 20% протоколов участковых комиссий тем или иным образом изменяются после их подписания. По закону подобные изменения возможны только путем составления так называемого повторного протокола, который

⁸³ Был, например, случай, когда председатель участковой комиссии отказывался допускать наблюдателя в помещение для голосования на основании того, что уведомление о назначении не имело заголовка «Направление». Иногда председатели комиссий требуют, чтобы в уведомление были внесены дополнительные данные, например сведения об опыте работы в избирательных комиссиях.

в свою очередь должен составляться в присутствии лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола. Участковые избирательные комиссии, якобы составлявшие «повторный» протокол, всегда ссылаются на то, что они не смогли найти наблюдателя, чтобы пригласить его на составление этого протокола. Наличие реальных контактных телефонов в уведомлении о назначении позволит поставить под сомнение подобного рода утверждения.

При направлении общественного контролера от кандидата уведомление собственноручно подписывается кандидатом. Любые претензии комиссии, связанные с отсутствием заверения подписи кандидата, являются незаконными.

В случае если общественный контролер направлен избирательным объединением, уведомление должно быть заверено печатью этого избирательного объединения и подписью уполномоченного на то лица. Направление общественных контролеров от избирательных объединений может быть оформлено и как выписка из протокола заседания или как решение уполномоченного уставом этого избирательного объединения органа, и как направление, подписанное уполномоченным (в смысле избирательного законодательства) этого избирательного объединения. Упомянутый уполномоченный должен быть зарегистрирован в комиссии, организующей выборы, а его полномочия по направлению наблюдателей, назначению членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса должны быть удостоверены решением органа, его назначившего.

Уведомление о назначении выдается общественному контролеру в двух экземплярах. Один из них общественный контролер должен сдать в избирательную комиссию, другой – с отметкой о получении – оставить у себя. Хотя подобного рода процедура сдачи документов в избирательные комиссии является общепринятой, в данном случае второй экземпляр уведомления о направлении может дополнительно сыграть роль удостоверения о наличии соответствующих полномочий.

Образцы уведомлений о назначении члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя приведены в приложении 4. В этих образцах ссылки даны на нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (в редакции от 21 июля 2005 г.), но они могут быть дополнены ссылками на соответствующий региональный закон. С целью экономии времени кандидат, избирательное объединение может заготовить бланки уведомлений о направлении общественных контролеров с внесенными в них номерами участковых избирательных комиссий, оставив незаполненными реквизиты направляемого лица. Каждый общественный контролер должен внести свои реквизиты перед пе-

редачей уведомления в комиссию. Такие уведомления не должны вызывать возражений у комиссии, поскольку закон не устанавливает способ изготовления уведомлений.

Методические рекомендации по наблюдению и выдержки из законов

Грамотное наблюдение и контроль невозможно осуществить без достаточной теоретической подготовки. Наблюдатель, а тем более член комиссии с правом совещательного голоса, должен знать основные положения закона, касающиеся его прав, порядка проведения голосования и подсчета голосов. Он должен понимать свои задачи, заранее представлять обстановку в комиссии и трудности, с которыми он встретится. Основы этих знаний он должен получить на обучающем занятии.

Письменные методические рекомендации должны быть развернутым конспектом обучающего занятия (см. раздел 1.9.6). Методические рекомендации предназначены для применения в качестве обучающего и справочного материала.

В приложении 5 приведен текст «заготовки» для методических рекомендаций. Из этого текста можно почерпнуть сведения об основных методах контроля голосования и подведения итогов на избирательном участке. Организаторы общественного наблюдения должны адаптировать этот текст под конкретные выборы. Те места приведенного нами в приложении 5 текста, которые заключены в угловые скобки, должны быть заменены рекомендациями, связанными с конкретными выборами. Там, где даны ссылки на Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, следует дополнить их ссылками на конкретный закон, по которому проводятся данные выборы.

Если при проведении голосования и подсчете голосов используются технические средства голосования (сканеры, сенсорные или кнопочные устройства голосования), рекомендации должны также отмечать специфику такого голосования (в первую очередь наблюдение за правильностью ввода данных, подсчитанных по спискам избирателей, порядок подключения к телефонной сети, порядок требования контрольного ручного пересчета). В настоящее время наиболее полно порядок голосования и подведения итогов с помощью комплексов обработки избирательных бюллетеней описан в инструкции «О порядке использования технических средств подсчета голосов – программно-технических комплексов обработки бюллетеней (КОИБ) при голосовании на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований», утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии РФ.

Письменные методические рекомендации должны содержать довольно большой объем материала, поэтому их удобно издавать в виде брошюры. Некоторые организаторы общественного контроля полагают, что более эффективными являются другие формы методических рекомендаций: краткие инструкции или так называемые рабочие блокноты. Однако опыт показывает, что для отечественных наблюдателей более полезными являются хорошо структурированные и подробные методические рекомендации.

Эффективный контроль возможен только тогда, когда наблюдатель понимает суть происходящего. «Рабочие блокноты» стимулируют лишь механическую фиксацию процессов, происходящих в комиссии. Краткие рекомендации не позволяют пояснить суть действий комиссии и обратить внимание на детали, в которых, как известно, и «прячется дьявол». Если же наблюдатели получают как краткие рекомендации, так и полное методическое пособие, то это провоцирует их не обращаться к методическому пособию.

Очень полезным вспомогательным документом являются выдержки из законов. Не всегда имеется возможность обеспечить общественных контролеров текстами законов, да и нет в этом особой необходимости, поскольку законы регламентируют все этапы избирательного процесса и имеют большой объем, в котором не все наблюдатели могут достаточно быстро ориентироваться. Однако наличие у наблюдателя выдержек из закона позволяет ему быть более уверенным в своих действиях.

Чтобы наблюдателю было удобно ориентироваться в выдержках из законов, они должны быть структурированы по разделам, связанным с основными проблемами, возникающими на избирательном участке в день голосования и при подсчете голосов. В первую очередь выдержки должны содержать цитаты из конкретного закона, регламентирующего текущие выборы (с дополнительными ссылками на аналогичные нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В тех случаях, если избирательное действие регулируется только Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, должны быть приведены выдержки из этого закона. Полезно также привести выдержки из Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях.

Для удобства ключевые слова в выдержках из законов можно выделить жирным шрифтом.

Можно предложить следующую структуру документа, содержащего выдержки из законов для общественных контролеров в участковых избирательных комиссиях (ссылки даны на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. в редакции от 21 июля 2005 г.):

- 1) о брошюровке списков избирателей (п. 13 ст. 17);
- 2) о статусе и порядке работы избирательных комиссий (п. 5, 7 ст. 3; п. 4, 12 ст. 20; п. 1 ст. 28);
- 3) назначение члена УИК с правом совещательного голоса и наблюдателя (п. 20, 21.1 ст. 29; п. 4, 7 ст. 30);
- 4) права члена УИК с правом совещательного голоса и наблюдателя (п. 22, 23 ст. 29; п. 8, 9, 10 ст. 30);
- 5) кто может присутствовать на заседании комиссии и в помещении для голосования (п. 1, 3 ст. 30);
- 6) о нагрудных знаках (подп. «ж» п. 9 ст. 30);
- 7) помещение для голосования (п. 2, 3, 8, 9, 11 ст. 61);
- 8) документ, заменяющий паспорт гражданина (п. 16 ст. 2);
- 9) порядок голосования (п. 3–6, 8–10, 13 ст. 64);
- 10) порядок удаления наблюдателя, члена избирательной комиссии из помещения для голосования (п. 12 ст. 64);
- 11) порядок голосования вне помещения для голосования (п. 2–6, 8–12, 14–15, 17 ст. 66);
- 12) подсчет голосов (ст. 68, за исключением частей, не касающихся данных выборов);
- 13) рассмотрение жалоб (заявлений) (п. 4 ст. 20; п. 26, 30 ст. 68; п. 12 ст. 75);
- 14) заполнение протокола и выдача заверенной копии протокола (п. 26–29 ст. 68; п. 12 ст. 30);
- 15) передача протокола в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68);
- 16) о составлении повторного протокола (п. 2, 8, 9 ст. 69);
- 17) об ответственности за нарушение избирательного законодательства (ст. 141, 142, 142.1 УК РФ; ст. 5.6, 5.10, 5.22–5.25 КоАП РФ).

Рабочий лист для внесения основных результатов наблюдения

Рабочий лист является одним из документов, которые член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса должен сдать в избирательный штаб. Рабочий лист является усеченной формой «рабочего блокнота» и позволяет активизировать деятельность общественных контролеров. Он составлен таким образом, чтобы акцентировать внимание члена комиссии на получении нужной для анализа информации и на возможных процедурных нарушениях. Примерный образец рабочего листа приведен в приложении 6.

Памятка с контактными телефонами и кратким списком обязанностей

Общественные контролеры должны быть снабжены списком телефонов, по которым они могут получить консультацию, вызвать помощь, срочно сообщить о грубом нарушении. Такой список должен включать телефон мобиль-

ной группы, телефон штаба или его территориального подразделения, телефоны вышестоящих комиссий.

Кроме того, в памятке должно быть указано, когда, где и какие документы общественные контролеры должны передать в штаб (или представителю штаба). Наблюдатель должен понимать, что его вознаграждение зависит от количества сдаваемых документов и их оформления.

В памятке должны быть указаны, что правильно заверенная копия протокола должна содержать:

- оригинальную печать участковой комиссии;
- оригинальную подпись хотя бы одного из должностных лиц комиссии (председателя, секретаря, заместителя председателя) с указанием его должности и фамилии;
- запись «Верно» или аналогичную ей;
- дату и время заверения копии протокола.

Следует также отметить, что если копия протокола изготовлена на нескольких листах, то печать и подпись должны быть на каждом из этих листов.

Копии протокола, не удовлетворяющие первым двум требованиям, вообще не должны приниматься, не удовлетворяющие двум другим требованиям — должны приниматься с оговорками.

Кроме копии протокола (копий протоколов при проведении выборов по нескольким типам бюллетеней), общественный контролер должен сдать заполненный рабочий лист.

Копии жалоб принимаются в том случае, если они имеют заверяющую надпись о получении их комиссией или запись о том, что комиссия отказалась принимать жалобу с подписью и данными хотя бы одного свидетеля.

Бланки заявлений о нарушениях избирательного закона

Для облегчения и ускорения процесса подачи жалобы общественных контролеров следует снабдить бланками заявлений о нарушениях. Количество таких бланков зависит от возможностей избирательного штаба, но следует учитывать, что каждая жалоба составляется в двух экземплярах. Образец бланка заявления о нарушении приведен в приложении 7.

Бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования

Несмотря на то что новая редакция закона о гарантиях требует, чтобы комиссии сами выдавали копии протоколов об итогах голосования, они обычно этого не делают, поэтому общественным контролерам следует выдать бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования – по одному на каждый тип голосования. Поскольку бланки протоколов утвержда-

ются избирательной комиссией, организующей выборы, они должны быть своевременно доставлены в избирательный штаб членом этой комиссии с правом совещательного голоса.

Нагрудный знак общественного контролера

Нагрудные знаки должны быть изготовлены штабом и вручены общественному контролеру вместе с пакетом документов. Форма нагрудного знака может устанавливаться комиссией, организующей выборы.

1.9.6. Основные задачи обучающего занятия

Обучающее занятие должно преследовать две основные цели:

- психологически подготовить общественного контролера к процессу наблюдения;
- дать представление об основных задачах и методах общественного контроля при проведении голосования и подсчете голосов.

Очень часто наблюдатели не представляют себе всей сложности стоящей перед ними задачи. Сложившаяся к настоящему времени практика проведения выборов привела к тому, что наблюдателя, члена комиссии с правом совещательного голоса воспринимают в комиссии как «инородное тело», как не санкционированного властью контролера, мешающего проведению выборов в том порядке, к которому привыкли организаторы. Поэтому во многих комиссиях в отношениях между наблюдателями и руководством комиссии сразу возникает напряженность, которая усиливается, если наблюдатель пытается реализовать свои законные полномочия на получение информации.

Эти проблемы и способы их решения следует довести до общественного контролера на обучающем занятии. Следует дать понять наблюдателю, что он должен вести себя в комиссии, с одной стороны, очень корректно, а с другой – достаточно настойчиво и что основным его преимуществом является полное соответствие закону его требований. В то же время до общественного наблюдателя надо довести информацию, что в случае необходимости ему будет оказана помощь.

Важно, чтобы обучающее занятие не представляло собой лишь пересказ норм закона. Российская традиция допускает использование закона как необязательных рекомендаций, применяемых лишь в случае совпадения интересов с интересами исполнителя, и это в полной мере относится к проведению современных российских выборов. Обучаемые должны почувствовать, что обучение строится в первую очередь на основе предыдущего опыта общественного контроля. Поэтому обучающее занятие должно, во-первых, содержать практические примеры отклонений от закона, во-вторых, постоянно напоми-

нать обучаемым, что они не будут находиться в идеальной ситуации. Например, председатель комиссии вполне может отказать в приеме заявления, хотя законом это не предусмотрено.

Такой подход к обучению сильно отличает его от обучения, проводимого официальными лицами, представителями высших избирательных комиссий и организованными при них квазиобщественными организациями.

Обучающее занятие должно обратить внимание общественного контролера на задачи наблюдения, основные его этапы и наиболее часто встречающиеся методы фальсификации итогов голосования (в действительности – на методы влияния на итоги голосования). Не следует подробно описывать те требования закона, которые избирательные комиссии выполняют демонстративно, чуть ли не принуждая к соучастию наблюдателей. Впрочем, в разных регионах России характер таких ритуальных действий может различаться, но обычно, например, предъявление пустых урн перед их ритуальным опечатыванием осуществляется с большой помпой.

1.9.7. Контроль в вышестоящих комиссиях

Важнейшим элементом общественного контроля является контроль подведения итогов голосования в комиссиях, в которые поступают протоколы участковых избирательных комиссий. Обычно это территориальные избирательные комиссии, хотя в некоторых случаях это могут быть комиссии муниципального образования или окружные. Для удобства мы будем называть комиссии, принимающие протоколы от участковых комиссий, территориальными.

По нашим данным, большинство доказанных случаев фальсификации происходили именно в период между составлением первоначальных протоколов участковых комиссий и подведением итогов голосования территориальной комиссией.

Бывают, правда, случаи, когда в участковой комиссии вообще не составляется протокол. В территориальную комиссию (или в административный кабинет) доставляют подписанный членами участковой комиссии незаполненный бланк протокола. Конечно, такое возможно только тогда, когда наблюдатели в участковой комиссии отсутствуют либо исполняют свои обязанности ненадлежащим образом. В этих случаях цифры в протокол вносятся прямо в территориальной комиссии на основании черновых записей, доставленных вместе с протоколом.

Фальсификацию итогов голосования в территориальных избирательных комиссиях можно осуществить, изменив данные, представленные в протоколах участковых избирательных комиссий. В российской практике неоднократно наблюдалась такая фальсификация. Например, в 2000 г. на дополни-

тельных выборах депутата Московской городской Думы территориальная комиссия района Марьино изменила данные двух десятков протоколов участковых избирательных комиссий с целью повышения показателя явки избирателей. На муниципальных выборах 2004 г. в Москве было зафиксировано несколько случаев фальсификации протоколов участковых избирательных комиссий (в территориальных комиссиях районов Строгино, Дмитровский, Хорошево-Мневники), изменившей не только итоги голосования, но и результат выборов. И если в 2000 г. председатель территориальной комиссии района Марьино был привлечен к уголовной ответственности, то в 2004 г. никто из фальсификаторов не понес наказания.

Прежде чем говорить об основном виде контроля – контроле за приемом протоколов от участковых комиссий, следует упомянуть о необходимости проверить баланс бюллетеней и открепительных удостоверений в территориальной комиссии. Член территориальной комиссии с правом совещательного голоса обязан заранее, до дня голосования, ознакомиться с актами передачи этих документов от вышестоящей комиссии в территориальную, с решениями территориальной комиссии о распределении этих документов по участковым комиссиям и путем вычитания определить, сколько избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений должно быть погашено в территориальной комиссии. Погашение открепительных удостоверений осуществляется непосредственно перед началом голосования, а избирательных бюллетеней – непосредственно после его окончания. Член территориальной комиссии с правом совещательного голоса (или направленный в территориальную комиссию наблюдатель) обязан присутствовать при погашении и убедиться в том, что записанные в акты о погашении цифры (количества) соответствуют действительности. Несоответствие может свидетельствовать как о неаккуратности и неопытности руководства территориальной комиссии, так и о незаконном использовании бюллетеней или открепительных удостоверений.

Главной задачей общественного контроля в территориальной комиссии является недопущение (или фиксация) существенных расхождений между итогами голосования, полученными в участковых комиссиях (и занесенными в протоколы участковых комиссий и, соответственно, в копии протоколов, выданные наблюдателям в участковых комиссиях), и данными, которые вносятся в сводную таблицу территориальной комиссии (а также в ГАС «Выборы»).

Изменение протоколов участковых комиссий в территориальных комиссиях возможно в силу нормы закона, которая позволяет составлять так называемые повторные протоколы. Доставленный в территориальную комиссию протокол участковой комиссии, если он по какой-то причине не удовлетворяет организаторов выборов, может быть тут же переписан. Закон предусматривает, что «повторный» протокол должен составляться в участковой комиссии

в присутствии лиц, которые находились в помещении для голосования при составлении первичного протокола, однако это требование никогда в полной мере не соблюдается: даже если «повторный» протокол составляется в участковой комиссии, то наблюдатели никогда на его составление не приглашаются. Несмотря на строгую формулировку указанной нормы закона, суд всегда с легкостью принимает объяснение комиссии, что наблюдателю якобы не удалось дозвониться.

Законом предусмотрены меры, которые, в принципе, позволяют осуществить необходимый контроль. Пункт 2 статьи 69 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Прием протоколов нижестоящих комиссий, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования на соответствующей территории осуществляются в одном помещении, при этом все действия членов комиссии по приему протоколов нижестоящих комиссий, суммированию данных этих протоколов и составлению протокола об итогах голосования должны находиться в поле зрения членов комиссии и наблюдателей, иных лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 настоящего Федерального закона. В указанном помещении должна находиться увеличенная форма сводной таблицы по соответствующей территории, в которую немедленно после прибытия председателя, секретаря или иного члена нижестоящей комиссии с правом решающего голоса с первым экземпляром протокола об итогах голосования заносятся данные этого протокола с указанием времени их внесения».

Таким образом, прибывшие в территориальную избирательную комиссию со своим протоколом представители участковой избирательной комиссии обязаны немедленно после прибытия внести данные из протокола в увеличенную форму сводной таблицы, доступную для обозрения всем присутствующим. После того, как данные внесены, их изменение, порождающее разницу между итогами голосования, полученными в участковой комиссии, и внесенными в официальную сводную таблицу территориальной комиссии, становится явным и подлежащим оперативной проверке.

На практике, однако, очень часто организаторы выборов пытаются изменить порядок приема протоколов от участковых комиссий. Прибывшие участковые комиссии сначала направляются на так называемый предварительный контроль, который зачастую осуществляется в кабинетах администрации. Такой «предварительный контроль» объясняется тем, что «в протоколах могут быть очевидные описки, которые не следует заносить в увеличенную форму сводной таблицы, поскольку там нет места для исправлений». Закон действительно содержит упоминание о «предварительной проверке правильности составления протоколов», хотя и не расширяет это требование, не указы-

вает, когда – до или после занесения в увеличенную форму сводной таблицы – такая «предварительная» проверка должна проводиться. В процессе «предварительной проверки» данные протокола могут быть изменены.

Основными элементами контроля в территориальной комиссии при подведении итогов голосования являются:

- недопущение «предварительной проверки» перед занесением данных в увеличенную форму сводной таблицы территориальной комиссии;
- отслеживание фактов отказа в приеме протоколов и правильности предоставления «повторных» протоколов;
- оперативная сверка данных увеличенной и официальной форм сводной таблицы территориальной комиссии;
- по возможности сверка данных копий протоколов, полученных наблюдателями, с данными официальной сводной таблицы, а также проверка наличия отметок о заявлениях, поданных в участковые комиссии, в протоколах участковых комиссий.

Можно утверждать, что контроль при подведении итогов в территориальной комиссии обеспечивается в первую очередь предварительной подготовкой – планированием действий территориальной комиссии и действий наблюдателей в территориальной комиссии. Вопросы организации приема протоколов должны быть обязательно заранее оговорены на заседании территориальной (или другой соответствующей) комиссии. Руководство комиссии должно четко заявить о том, что прием и проверка протоколов будут производиться в едином достаточно большом помещении (и предъявить это помещение), что участковые комиссии немедленно после прибытия будут заносить данные из протоколов в увеличенную форму сводной таблицы, находящуюся в этом помещении.

Напомним, что в период подведения итогов в территориальной избирательной комиссии могут находиться достаточно много общественных контролеров, представляющих одного кандидата или одно избирательное объединение: член комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатель, доверенные и уполномоченные лица, кандидаты. Поэтому можно предложить следующую идеальную схему контроля при подведении итогов в территориальной избирательной комиссии:

- один или два человека наблюдают за тем, чтобы прибывающие руководители участковых комиссий немедленно после прибытия заносили данные из протоколов в увеличенную форму сводной таблицы;

- два человека оперативно переносят данные из увеличенной формы сводной таблицы в свою таблицу, проводя предварительный анализ правильности составления протокола (в частности, выполнения контрольных соотношений); это действие удобно осуществлять, используя ноутбук и заранее заготовленную в нем электронную таблицу;

– один человек осуществляет контроль за окончательным приемом протоколов, сообщает данные об окончательном приеме или отказе в приеме протокола координатору наблюдения;

– координатор наблюдения (желательно, чтобы это был член территориальной комиссии с правом совещательного голоса) проводит оперативный анализ всех поступающих сведений, уточняет у руководства территориальной комиссии вопросы, связанные с расхождением данных, поступивших от наблюдателей и участковых избирательных комиссий непосредственно.

Заключительным этапом работы общественных контролеров в территориальной избирательной комиссии является участие в итоговом заседании территориальной комиссии. К этому заседанию следует тщательно подготовиться, выявив все расхождения, имеющиеся между копиями протоколов, полученными наблюдателями в участковых комиссиях, данными из увеличенной формы сводной таблицы и данными официальной сводной таблицы территориальной комиссии. Также следует проанализировать все имеющиеся в наличии правильно оформленные обращения о нарушениях избирательного законодательства при проведении голосования и подсчете голосов.

1.9.8. Сбор и анализ копий протоколов и жалоб

Очень желательно, чтобы копии протоколов, поступившие от наблюдателей в участковых избирательных комиссиях, были сличены с официальной сводной таблицей территориальной избирательной комиссии до ее утверждения на итоговом заседании. Не всегда такое возможно на практике. Копии протоколов и копии жалоб, поданных наблюдателями в участковые комиссии, в принципе, могут быть собраны и проанализированы достаточно быстро, но для этого необходима очень хорошая организация всего процесса. Кроме того, не всегда удается получить проект сводной таблицы территориальной комиссии.

Завершающим этапом общественного наблюдения является сбор и анализ копий протоколов и жалоб от наблюдателей в участковых избирательных комиссиях. Эти действия следует проводить как можно более оперативно, желательно не позднее чем на следующий день после дня голосования.

В случае, если расхождения между копиями протоколов и данными сводной таблицы территориальной комиссии обнаружались позже ее утверждения, а также в случае, если на основании поданных жалоб можно утверждать, что нарушения не позволяют выявить действительное волеизъявление избирателей, итоги голосования могут быть оспорены в судебном порядке. Если есть возможность обратиться в суд в течение десяти дней после официальной публикации результатов выборов (когда формально участковые комиссии сохра-

няют свои полномочия), то можно обжаловать решение и протокол участковой избирательной комиссии, в противном случае следует обжаловать итоги голосования, привлекая в качестве ответчика территориальную и вышестоящие избирательные комиссии.

Глава 2. Право граждан на участие в референдуме

2.1. Что необходимо знать о референдуме?

2.1.1. Объем прав и виды референдумов

Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Это положение определяет место референдума в системе российского народовластия.

Хотя за время, прошедшее после принятия Конституции РФ, общероссийские референдумы не проводились ни разу, в предшествующий период, когда происходило становление российской государственности, они играли важнейшую роль. Именно путем референдума 12 декабря 1993 г. была принята действующая Конституция, что позволило преодолеть кризис власти и завершить период нестабильности. Еще раньше, 17 марта 1991 г., референдум позволил ввести пост Президента России, что сыграло немаловажную роль в сохранении суверенитета и целостности Российской Федерации.

Значительную роль играют также референдумы субъектов Федерации и местные референдумы. Так, в 2003–2005 гг. прошли три кампании референдума по укрупнению субъектов Федерации и ликвидации так называемых вложенных субъектов: они позволили начать объединение Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом, Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским (Долгано-Ненецким) автономными округами, Камчатской области с Корякским автономным округом. Путем референдума в ряде регионов были приняты важные решения: например, в Удмуртской Республике через голосование на референдуме 26 марта 2000 г. был введен пост президента республики. Во многих муниципальных образованиях на референдуме принимались уставы этих образований.

Часть 2 статьи 32 Конституции РФ провозглашает право граждан не только «избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления», но и «участвовать в референдуме».

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующим образом расшифровывает понятие «право граждан на участие в референдуме» – это «конституционное право граждан Российской Федерации голосовать по вопросам референдума, а также участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума».

Анализ законодательства позволяет говорить о том, что во время подготовки и проведения референдума граждане могут:

- 1) выдвигать инициативу проведения референдума;
- 2) собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума;
- 3) поддерживать своей подписью инициативу проведения референдума;
- 4) агитировать по вопросам референдума;
- 5) финансировать кампанию по проведению референдума;
- 6) участвовать в деятельности комиссий референдума;
- 7) осуществлять общественный контроль за соблюдением закона при проведении референдума.

В соответствии с тремя уровнями организации публичной власти в Российской Федерации отечественное законодательство различает три вида референдума:

- 1) общероссийский референдум (референдум Российской Федерации), проводимый на всей территории страны;
- 2) региональный референдум (референдум субъекта Федерации), проводимый на территории соответствующего субъекта Федерации;
- 3) местный референдум, проводимый на территории соответствующего муниципального образования.

2.1.2. Что общего и какие различия между выборами и референдумом?

Как уже отмечалось, и выборы, и референдум Конституция РФ провозглашает высшим непосредственным выражением власти народа. Также в одном пункте Конституция объединяет избирательные права и право на участие в референдуме.

Главное, что объединяет и выборы, и референдум, – в обоих случаях воля граждан выражается путем голосования. Сходство процедур дает возможность унифицировать значительное число норм закона, сделать их схожими или во многих случаях абсолютно идентичными как для выборов, так и для референдума. Это особенно важно в тех довольно частых случаях, когда голосование на выборах и референдуме совмещается.

Поскольку нет никаких различий между активным избирательным правом и правом граждан на участие в референдуме, единой является и система регистрации (учета) избирателей (участников референдума¹). Списки избирателей и списки участников референдума составляются по одним и тем же правилам. Более того, при совмещении голосования на выборах и референдуме используется единый список избирателей – участников референдума.

Единой является и система органов, на которые законом возложена организация и проведение выборов и референдумов. Правда, называются они по-

¹ Понятие *участник референдума* эквивалентно понятию *избиратель*: в обоих случаях имеются в виду граждане, обладающие правом голосовать на соответствующих выборах или референдуме.

разному: в одном случае – избирательными комиссиями, в другом – комиссиями референдума. Но это могут быть одни и те же органы. Поскольку российское законодательство предусматривает большое число избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, эти комиссии с началом кампании референдума действуют и в качестве комиссий референдума.

Так, на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации возлагаются полномочия по организации и проведению общероссийского референдума. Избирательная комиссия субъекта Федерации организует и проводит референдум субъекта Федерации и участвует в проведении общедерального референдума. Территориальная избирательная комиссия действует в качестве территориальной комиссии референдума при проведении общедерального референдума и референдума соответствующего субъекта Федерации. Избирательная комиссия муниципального образования организует и проводит местный референдум.

Если голосование на референдуме не совмещается с голосованием на выборах, то для организации голосования и подсчета голосов создаются участковые комиссии референдума. Они создаются и работают по тем же правилам, что и участковые избирательные комиссии. Если же голосование на референдуме совмещается с голосованием на выборах, то закон дает комиссии, организующей выборы или референдум, право принять решение о совмещении участковыми комиссиями полномочий избирательных комиссий и комиссий референдума. На практике так всегда и происходит, и нам не знакомы случаи, когда бы такое решение не принималось.

Процедуры голосования и подсчета голосов на выборах и референдуме практически одинаковы². Отличие заключается в основном в содержании бюллетеня. Если на выборах избиратель ставит знак в квадрате, относящемся к кандидату (списку кандидатов) или к позиции «против всех», то на референдуме его участнику предлагается отметить один из вариантов ответа на вопрос референдума, например «да» или «нет».

Много сходного и в порядке законодательного регулирования вопросов агитации и финансирования при проведении выборов и референдума, хотя в этих вопросах уже частично проявляется и специфика данных процессов.

Общими являются и процедуры сбора подписей для поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и поддержки выдвижения инициативы проведения референдума, а также процедуры проверки подписных листов. Однако следует отметить, что на выборах сбор подписей уже не является единст-

² Учитывая сходство процедур и организационных основ, в этой главе мы не будем уделять специального внимания вопросам участия граждан в работе комиссий референдума, контроля за списками участников референдума, проведением голосования и подсчетом голосов и т.п. Необходимую информацию по этим вопросам можно найти в главе 1.

венным способом поддержки выдвижения: с 1999 г. подписи можно заменять избирательным залогом, а с 2002 г. от подписей и залога освобождаются кандидаты, выдвинутые парламентскими партиями. Что касается референдума, то инициатива граждан или общественных объединений обязательно должна быть подкреплена определенным количеством подписей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Итак, мы видим, что сходство выборов и референдума носит в основном технический характер. По сути же это разные виды волеизъявления граждан. На выборах избиратели решают, кто будет *представлять их* в органах власти, кто будет принимать решения *вместо них*, но (и в этом заключается главный смысл выборов) *в их интересах*. Референдум же представляет акт *прямого народовластия* – граждане сами принимают решение по каким-либо важным вопросам, затрагивающим их интересы.

Обе формы народовластия не должны подменять одна другую. Недопустимо проводить референдум для решения кадровых вопросов. Например, в ряде государств на постсоветском пространстве были проведены референдумы по продлению полномочий действующих президентов (т.е., по сути, безальтернативные выборы). Российское законодательство подобные референдумы не допускает (см. раздел 2.1.4).

В то же время, если граждане по какой-либо причине считают, что органы власти, правомочные решать волнующий их вопрос, не в состоянии решить его в интересах избирателей, они вправе вынести этот вопрос на референдум, даже если он уже решен выборными органами или находится в состоянии решения. Так, пункт 2 статьи 15 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Принятие органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу».

По нашему мнению, несостоятельными являются аргументы тех, кто ратует за ограничение права проводить референдум незадолго до избирательной кампании: мол, пройдут выборы, и новая власть решит ваш вопрос без вашего непосредственного участия. Недопустимо лишать граждан права на осуществление прямого народовластия.

Важным отличием выборов от референдума является то, что проведение выборов является обязательным и периодическим. Референдум же проводится только в тех случаях, когда возникает потребность в нем. В связи с этим в российском законодательстве существенно различаются правила определения результатов выборов и референдума.

Низкая активность избирателей на выборах, особенно региональных и местных, привела к тому, что почти повсеместно установлен низкий порог явки – для того, чтобы выборы можно было считать состоявшимися и выборные органы власти могли функционировать. Лишь на выборах Президента РФ порог явки составляет 50%, для других выборов «базовый» порог уже снижен до 20%, а в ряде регионов муниципальные выборы считаются состоявшимися при любой явке. В отличие от этого любой референдум считается состоявшимся только в том случае, если в нем приняло участие более половины граждан, имеющих право голоса.

На российских выборах преобладает мажоритарная система относительного большинства, когда для избрания достаточно получить больше голосов, чем другие кандидаты. На референдуме решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, участвовавших в референдуме.

2.1.3. Где можно найти информацию о правилах проведения референдума?

Статья 84 Конституции РФ предусматривает, что Президент РФ «назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Таким образом, порядок назначения общероссийского референдума в соответствии с требованиями Конституции должен регулироваться федеральным конституционным законом. Часть правоведов полагает, что на этом предмет регулирования федерального конституционного закона должен исчерпываться, а вопросы проведения референдума должны регулироваться федеральным законом.

Споры по этой проблеме возникли еще в 1994 г., когда готовился первый после принятия действующей Конституции РФ закон о референдуме. Фракция «Яблоко» предлагала принять федеральный конституционный закон «О порядке назначения федерального референдума Российской Федерации», а вопросы организации и проведения референдума объединить вместе с вопросами назначения, организации и проведения выборов в Избирательном кодексе РФ. Однако представители Президента РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и большинство депутатов Государственной Думы не согласились с этим подходом, и в результате в 1995 г. был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», который регулировал все вопросы, связанные с общероссийским референдумом.

Такое решение привело к ряду негативных последствий. Как уже отмечалось, организация и выборов, и референдума возложена на одну и ту же систему комиссий, а значительное число процедур при организации и проведении выборов и референдума сходны, и поэтому желательна их унификация.

На протяжении 1997–2002 гг. избирательное законодательство несколько раз менялось (главным образом в отношении процедур, а также порядка формирования избирательных комиссий), в то же время аналогичные нормы закона о референдуме оставались неизменными, но сохраняли свой приоритет.

Дело в том, что в соответствии со статьей 76 Конституции РФ федеральные конституционные законы имеют высшую силу по отношению к федеральным законам («федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам»), при этом статья 108 Конституции предусматривает особый порядок принятия федеральных конституционных законов: они должны быть одобрены большинством не менее трех четвертей членов Совета Федерации и двух третей депутатов Государственной Думы. Поэтому принятый в 1995 г. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» оставался неизменным в течение длительного времени.

В 2004 г. принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»³, более подробно регулирующий процедуры, связанные со всеми стадиями референдумного процесса. Одним из главных его отличий от предыдущего закона стало чрезвычайное усложнение процесса выдвижения и поддержки инициативы общероссийского референдума со стороны граждан (подробнее об этом см. раздел 2.2.1).

В 1997 г. появился Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором были зафиксированы общие нормы, связанные с назначением, организацией и проведением в Российской Федерации референдумов любого уровня. В 2002 г. была принята новая версия этого закона⁴, в которую в 2005 г. было внесено значительное число изменений⁵ (фактически создана новая редакция закона).

Нормы этого закона должны действовать и при проведении общероссийского референдума, но только в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации»⁶. В отношении же региональных и местных референдумов нормы данного федерального закона имеют прямое действие. Законы субъектов Федерации и иные нормативные правовые акты о референдуме не должны противоречить данному фе-

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁴ См.: 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.

⁵ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3104.

⁶ Такая формулировка присутствовала в законе 1997 г. В действующем законе данной формулировки нет, но, по сути, это так и есть.

деральному закону. Если же они ему противоречат, то действуют нормы федерального закона.

Следует отметить, что структура Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» довольно неудобна, особенно в том, что касается вопросов референдума. В законе есть отдельная глава II, которая называется «Гарантии права граждан Российской Федерации на назначение референдума» и включает четыре статьи:

- 1) статья 12 «Вопросы референдума»;
- 2) статья 13 «Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума»;
- 3) статья 14 «Инициатива проведения референдума»;
- 4) статья 15 «Назначение референдума».

Помимо этой главы, в других главах содержатся еще четыре статьи, относящиеся исключительно к референдуму:

- 1) в главе V статья 36 «Порядок реализации инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума»;
- 2) в главе VI статья 42 «Статус членов инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума»;
- 3) в главе VII статья 55 «Гарантии права участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта закона, иного нормативного правового акта, выносимого на референдум»;
- 4) в главе IX статья 73 «Юридическая сила решения, принятого на референдуме».

Нормы, имеющие отношение к порядку организации и проведения референдума, присутствуют и во многих других статьях закона.

Особенно неудачно в законе распределены нормы, связанные с инициированием и назначением референдума. В статье 14 содержатся общие положения, связанные с образованием инициативной группы. Статья 36 описывает порядок выдвижения инициативы и регистрации инициативной группы, при этом нормы статей 14 и 36 не вполне согласуются друг с другом. Статья 37 регулирует порядок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Статья 38 в своем названии содержит слова «порядок назначения референдума», но включает в основном нормы, регламентирующие действия комиссии референдума по проверке подписей и принятию соответствующего решения. Сам же порядок назначения референдума регламентируется статьей 15.

Нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» носят в значительной степени «рамочный» характер, и на основании только этого

закона невозможно проводить региональные и местные референдумы. Поэтому в каждом субъекте Федерации принимаются специальные законы, регулирующие порядок проведения референдума субъекта Федерации и местного референдума.

Форма таких законов может быть различна. В большинстве регионов приняты два различных закона – один о региональном и один о местном референдуме. Названия этих законов чаще всего типовые, например «О референдуме Ленинградской области» и «О местном референдуме в Ленинградской области».

В некоторых субъектах Федерации (Москва, Краснодарский край, Костромская область, Свердловская область, Томская область и др.) принят единый закон, регулирующий вопросы как регионального, так и местного референдума. Эти законы имеют близкие названия: «О референдумах в городе Москве», «О референдуме в Томской области», «Кодекс о референдумах в Костромской области»⁷.

В ряде регионов принят единый кодифицированный акт, регулирующий вопросы проведения и выборов, и референдума (а также обычно и отзыва выборных лиц). Такими актами являются, например, «Избирательный кодекс Белгородской области», «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Воронежской области «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми».

Ряд норм, связанных с порядком проведения местного референдума, содержатся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸. В первую очередь это относится к референдумам по таким специфическим вопросам (см. раздел 2.4), как преобразование или изменение границ муниципальных образований (статьи 12, 13 и 24), а также определение структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований (статья 34). Есть в этом законе и специальные статьи, преимущественно касающиеся референдума: статья 22 («Местный референдум») и статья 45 («Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан»).

Некоторые статьи данного закона (в том числе статьи 12, 13 и 34) уже вступили в силу. Большая часть статей (в том числе статьи 22 и 45) должны вступить в силу с 1 января 2009 г.

⁷ Хотя костромской закон именуется кодексом, его структура принципиально не отличается от структуры законов Москвы, Краснодарского края, Свердловской и Томской областей.

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

2.1.4. Какие вопросы могут выноситься на референдум?

Российское законодательство содержит значительное число требований и ограничений в отношении вопросов, которые можно выносить на референдум. Эти требования и ограничения можно разделить на три группы.

Первая группа ограничений связана с компетенцией соответствующего уровня. На общероссийский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ или федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения⁹.

К этой же группе ограничений можно отнести и требование, согласно которому вопросы референдума не должны ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Кроме того, вопрос, выносимый на общероссийский референдум, не должен противоречить Конституции РФ, вопрос, выносимый на референдум субъекта РФ, не должен противоречить федеральному законодательству, а вопрос, выносимый на местный референдум, не должен противоречить ни федеральному законодательству, ни законодательству соответствующего субъекта РФ.

Вторая группа требований относится к формулировке вопроса. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Третья группа ограничений – это перечень конкретных вопросов, которые не могут выноситься на референдум. Для регионального и местного референдумов это следующие вопросы:

- 1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- 2) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;

⁹ Перечень вопросов местного значения определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- 3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- 4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования;
- 5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Для общероссийского референдума действуют аналогичные запреты (в отношении федеральных органов власти, федерального бюджета и финансовых обязательств Российской Федерации), но добавляются еще несколько дополнительных. Не могут быть вынесены на референдум вопросы:

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- 2) об избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 3) о введении, изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;
- 4) об амнистии и помиловании.

Большинство этих ограничений оправданны. Как отмечалось в разделе 2.1.2, референдум не должен подменять выборы и с его помощью не должен торпедироваться принцип обязательности и периодичности проведения выборов. Очевидна также недопустимость использования референдума для ущемления прав меньшинств, а также вмешательства с его помощью в компетенцию другого уровня, как более высокого, так и более низкого. Что касается требования об однозначности ответа на вопрос референдума и определенности правовых последствий принятого решения, то в этом должны быть заинтересованы и инициаторы референдума – если они действительно заинтересованы в решении определенного вопроса, а не пытаются использовать кампанию референдума в целях саморекламы.

Однако из перечня требований становится понятно, что решить, удовлетворяет ли вопрос референдума этим требованиям, не всегда просто и во многих случаях такое решение не будет очевидным. Поэтому важнейшее значение имеет *процедура проверки вопроса на его соответствие предусмотренным законом требованиям.*

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает двойную проверку вопроса, выносимого на общероссийский референдум. Сразу же после того, как первая региональная подгруппа инициативной группы обращается в избирательную комиссию субъекта РФ с ходатайством о своей регистрации, последняя уведомляет об этом Центральную избирательную комиссию РФ, которая в течение 10 дней должна решить, соответствует вопрос требованиям закона или нет. Признание того, что вопрос требованиям закона не соответствует, означает запрет на регистрацию всех региональных подгрупп данной инициативной группы. Это решение может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Однако если вопрос будет признан соответствующим требованиям закона, ему предстоит еще одна проверка – уже после того, как инициативная группа соберет подписи и количество этих подписей будет признано достаточным. Теперь проверку будет осуществлять Конституционный Суд РФ. Он должен решить (в какой срок, в законе не установлено), соответствует ли инициатива проведения референдума по предложенному вопросу Конституции РФ. По всей видимости, Конституционный Суд должен проверить, относится ли вопрос к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, не противоречит ли он Конституции РФ, не ограничивает ли он, отменяет или умаляет общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, – т. е. частично то же самое, что проверяла ранее Центральная избирательная комиссия РФ. Решение Конституционного Суда, как известно, окончательное и обжалованию не подлежит.

Иной порядок проверки вопросов предусмотрен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для регионального и местного референдумов. Проверка проводится один раз – после обращения инициативной группы в соответствующую избирательную комиссию с ходатайством о своей регистрации. Однако проверку в данном случае проводит не избирательная комиссия, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (для регионального референдума) или представительный орган муниципального образования (для местного референдума)¹⁰. Если соответствующий представительный орган решит, что вопрос, выносимый на референдум, не соответствует требованиям закона, избирательная комиссия отказывает в регистрации инициативной группы. Отказ в регистрации может быть обжалован в соответствующий суд.

В некоторых региональных законах установлена более детальная процедура проверки вопроса, выносимого на референдум. Так, «Кодекс о референду-

¹⁰ Это весьма сомнительная норма, если учесть, что в представительном органе может не оказаться ни одного юриста.

мах в Костромской области» предусматривает проведение лингвистической экспертизы формулировки вопроса, которую должна провести группа специалистов, формируемая соответствующей комиссией референдума. В случае если формулировка вопроса, предлагаемого инициативной группой, не отвечает установленным законом требованиям, комиссия или представительный орган муниципального образования может согласовать с инициативной группой новую формулировку, не изменяющую основного содержания вопроса. При этом право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о вынесении на референдум проекта закона или иного нормативного правового акта. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» этот вопрос замалчивает, не отвечая на него ни да, ни нет¹¹. Правоприменительная практика также пока не дала на него ответа. Поэтому возможны две точки зрения. Согласно одной, порядок принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов исчерпывающим образом определен статьей 105 Конституции РФ, поэтому они не могут приниматься иным способом, в том числе путем референдума. Согласно иной точке зрения, статья 3 Конституции РФ (которая имеет приоритет перед статьей 105), определяющая референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, подразумевает, что народ может непосредственно принимать и законы. Тем более что федеральный конституционный закон не содержит прямого запрета, а Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» такую возможность предусматривает.

Что касается вынесения проекта нормативного акта на региональный или местный референдум, то такая возможность в законе закреплена. Однако федеральный закон не регулирует исчерпывающим образом связанные с этим проблемы, поэтому им должно быть уделено дополнительное внимание в законах субъектов Федерации.

Так, в пункте 9 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится: «Если на референдум вынесен проект нормативного акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого нормативного акта»¹². Очевидно, что в бюллетене невозможно воспроиз-

¹¹ Прежний Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (1995 г.) предусматривал возможность вынесения законопроектов на общероссийский референдум. В действующем законе вынесение на общероссийский референдум проекта нормативного акта регламентировано только для случая, когда это предусмотрено международным договором РФ.

¹² До изменений, внесенных в закон в 2005 г., данный пункт содержал другую формулировку: «...либо однозначно определяется содержание этого текста». Эта же формулировка, вероятно, сохраняется в тех законах субъектов РФ, которые еще не были изменены после июля 2005 г.

вести текст большого нормативного акта, однако необходимо определить, в каких случаях должен воспроизводиться текст, а в каких – указываться наименование. Если этот вопрос не будет урегулирован в законе субъекта РФ, его придется решать соответствующей избирательной комиссии.

2.2. Порядок организации и проведения референдума

2.2.1. Как происходит выдвижение и оформление инициативы проведения референдума?

Инициаторами референдума могут быть либо граждане, либо органы власти. Инициатива может также принадлежать общественному объединению, однако и в этом случае инициаторами можно считать граждан – как по процедуре, так и по сути.

Органы государственной власти могут инициировать референдум в некоторых строго оговоренных случаях. Так, в соответствии с частью 3 статьи 135 действующей Конституции РФ общероссийский референдум по принятию новой Конституции может быть инициирован Конституционным Собранием. Инициирование общероссийского референдума федеральными органами власти должно осуществляться также в тех случаях, когда обязательное вынесение на референдум проекта нормативного акта или вопроса предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Согласно Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (в редакции Федерального конституционного закона от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ¹³), инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ.

Что касается органов местного самоуправления, то законодательство дает им право инициативы по любому вопросу, который может быть вынесен на местный референдум. Действующий пока Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет право инициировать референдум представительному органу муниципального образования. Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с тем же названием, который вступит в силу 1 января 2009 г., разрешает лишь совместную инициативу представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

¹³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 45. Ст. 4581.

Далее мы рассмотрим только порядок выдвижения инициативы проведения референдума гражданами.

Процесс инициирования референдума гражданами включает два этапа. Первый этап – образование и регистрация инициативной группы, второй – сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если второй этап проходит успешно, то уполномоченный орган власти принимает решение о назначении референдума.

Для инициирования регионального или местного референдума первый этап больших сложностей не представляет. Инициативная группа может быть образована двумя способами.

Первый способ – провести собрание граждан, имеющих право на участие в референдуме на соответствующей территории (т.е. достигших 18 лет, дееспособных и имеющих постоянную регистрацию на этой территории). Участники собрания и образуют инициативную группу. Затем эта инициативная группа обращается с ходатайством о своей регистрации в избирательную комиссию субъекта РФ (если речь идет о региональном референдуме) или избирательную комиссию муниципального образования (если речь идет о местном референдуме). В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен содержаться вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум¹⁴, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами указанной группы. К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

В отношении численного состава инициативной группы Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит противоречивые положения. Согласно пункту 1 статьи 36, «каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта Российской

¹⁴ В федеральном законе не сказано, что в случае вынесения на референдум проекта нормативного акта этот проект также должен быть приложен к ходатайству, однако очевидно, что его необходимо приложить.

Федерации и не менее 10 человек – для выдвижения инициативы проведения местного референдума». В то же время в пункте 3 статьи 14 говорится, что «количественный состав инициативной группы по проведению референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 36 настоящего Федерального закона».

Формулировку пункта 1 статьи 36 можно понять так, что 20 человек – достаточное количество для образования инициативной группы. Однако вместе с нормой пункта 3 статьи 14 эта формулировка начинает трактоваться иначе: как право регионального законодателя устанавливать сколь угодно высокий минимальный размер инициативной группы, но не менее 20 и 10 человек соответственно для регионального и местного референдумов. Именно такой трактовкой воспользовались законодатели города Москвы, установив в Законе «О референдумах в городе Москве» минимальные размеры инициативной группы – 300 человек для референдума города Москвы и 100 человек для местного референдума¹⁵. Закон Нижегородской области установил для областного референдума минимальную численность инициативной группы в 100 человек, закон Томской области – 30 человек для местного референдума и 50 человек – для областного. Однако в подавляющем большинстве регионов минимальная численность инициативной группы установлена в соответствии с нормой федерального закона – 20 человек для референдума субъекта Федерации и 10 человек для местного референдума.

Второй способ образования инициативной группы предусматривает выдвижение инициативы проведения референдума общественным объединением. Право выдвижения такой инициативы закон предоставляет общественному объединению, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума – независимо от его численности.

Образованная таким образом инициативная группа также должна обратиться с ходатайством о своей регистрации с приложением аналогичных документов. Здесь, правда, следует обратить внимание на один «подводный камень». Решение руководящий орган принимает большинством голосов, и при принятии решения могут не присутствовать все члены этого органа. Однако

¹⁵ Московский городской суд и Верховный Суд РФ признали эту норму не противоречащей федеральному законодательству.

закон предусматривает, что инициативную группу образует руководящий орган целиком и ходатайство подписывается всеми членами инициативной группы. Таким образом, данный способ выдвижения инициативы проведения референдума возможен, только если все члены руководящего органа общественного объединения (или его структурного подразделения) на месте и поддерживают инициативу.

Некоторые региональные законы содержат дополнительные препятствия для выдвижения инициативы проведения референдума, хотя правомерность таких препятствий сомнительна. Так, в Законе «О референдумах в городе Москве» (в порядке подражания федеральному конституционному закону) содержится требование нотариального удостоверения подписей членов инициативной группы.

Значительно сложнее обстоит дело с инициированием общероссийского референдума. Согласно требованиям федерального конституционного закона, этот процесс является длительным и многостадийным. Инициативная группа должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. В каждую региональную подгруппу инициативной группы должно входить не менее 100 граждан, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа.

При этом желательно не ограничиваться предусмотренным законом минимумом, а создать как можно больше подгрупп и включить в них как можно больше граждан, поскольку это будет иметь значение на следующем этапе: подписи могут собираться только в тех регионах, где зарегистрированы подгруппы, и собирать их могут только члены инициативной группы.

Процесс создания региональной подгруппы включает следующие стадии.

1. Граждане, выдвинувшие предложение об образовании инициативной группы, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания уведомляют в письменной форме избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума.

2. Проводится собрание, которое правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 граждан, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где проводится собрание. Подписи указанных граждан в протоколе их регистрации на собрании удостоверяются нотариально.

3. Решение собрания региональной подгруппы считается принятым, если за него проголосовало более половины участников собрания.

4. В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, образовании инициативной группы по проведению референдума,

утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума, назначении из числа членов региональной подгруппы уполномоченных представителей региональной подгруппы. Решения собрания отражаются в его протоколе.

5. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации региональной подгруппы, в котором указывается формулировка вопроса (вопросов) референдума, утвержденная на собрании региональной подгруппы. К ходатайству о регистрации региональной подгруппы должны быть приложены: протокол собрания региональной подгруппы, а также протокол регистрации участников референдума на собрании региональной подгруппы; доверенности, оформленные на уполномоченных представителей региональной подгруппы; список членов региональной подгруппы и уполномоченных представителей региональной подгруппы в печатном и машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ (в списке указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства каждого из указанных лиц, а для уполномоченных представителей региональной подгруппы – также номер телефона каждого из них); письменные заявления членов региональной подгруппы о согласии быть членами инициативной группы по проведению референдума.

Если будут выполнены все требования закона, региональная подгруппа должна быть зарегистрирована. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд соответствующего субъекта РФ¹⁶.

В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ уполномоченные представители региональных подгрупп более чем половины субъектов Российской Федерации вправе на своем собрании принять решение об обращении в Центральную избирательную комиссию РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. На данном собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и уполномоченных представителей по финансовым вопросам. После этого инициативная группа обращается с указанным ходатайством в Центральную избирательную комиссию РФ.

Особо следует отметить крайне сжатые сроки для осуществления всех описанных действий: инициативная группа должна успеть обратиться с ходатайством в Центральную избирательную комиссию РФ *не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы*. В противном слу-

¹⁶ Если отказ обусловлен решением ЦИК РФ о несоответствии вопроса требованиям закона, это решение ЦИК РФ обжалуется в Верховный Суд РФ.

чае Центральная избирательная комиссия РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

После регистрации инициативной группы наступает второй этап – сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Порядок сбора подписей в основном такой же, как и в случае выдвижения кандидата на выборах. Однако, как отмечалось ранее, в отношении общероссийского референдума есть два дополнительных ограничения: подписи могут собираться только в тех регионах, где зарегистрированы подгруппы, и собирать их могут только члены инициативной группы.

Кроме того, при сборе подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения общероссийского референдума есть малозаметная особенность, которая может сыграть (и уже не раз играла) роковую роль. Если по Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (нормы которого приоритетны для любых выборов, а также для региональных и местных референдумов) гражданин, ставящий свою подпись, должен указывать *год рождения* (и лишь 18-летние должны дополнительно указывать день и месяц рождения), то Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» обязывает указывать в подписном листе *дату рождения!* Если же будут указаны лишь годы рождения, такие подписи будут признаны Центральной избирательной комиссией РФ недействительными.

Для того чтобы был назначен общероссийский референдум, инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей граждан, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Срок сбора подписей (в который включается не только сам сбор, но и брошюровка подписных листов, пересылка в Москву, составление протокола об итогах сбора подписей и т.п.) составляет всего 45 дней – со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

Число подписей, необходимых для назначения регионального и местного референдумов, а также предельный срок сбора подписей должны устанавливаться законами субъектов РФ. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» задает лишь рамки для этих норм. Согласно этому закону, число подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума субъекта РФ, не может превышать 2%, а в поддержку проведения местного референдума – 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума (но не менее 25 подписей). Установленный законом субъекта РФ период сбора подписей должен со-

ставлять не менее 30 дней для регионального референдума и не менее 20 дней для местного референдума.

В большинстве законов субъектов РФ установлены максимально допустимые нормы для необходимого числа подписей (2 и 5%) и минимально допустимые сроки сбора подписей (30 и 20 дней). В качестве исключений назовем Алтайский край, где необходимое число подписей – 1 и 3% соответственно, а срок сбора подписей в поддержку местного референдума составляет 30 дней; Санкт-Петербург, где для местного референдума нужно собрать 2% подписей за 30 дней; Воронежскую область, где срок сбора подписей для областного референдума составляет 45 дней. Еще в нескольких регионах сроки сбора подписей увеличены на 5–10 дней.

2.2.2. В какие сроки происходит подготовка и проведение референдума?

Начиная готовить инициативу проведения референдума, необходимо оценить время, которое займет весь процесс – от выдвижения инициативы до дня голосования. Это непросто, поскольку ряд действий должны выполнить те или иные органы власти (к которым можно смело отнести и комиссии референдума). Тем не менее, исходя из требований закона и определенного опыта, можно сделать некоторый прогноз.

При выдвижении инициативы общероссийского референдума такие расчеты необходимы прежде всего потому, что федеральный конституционный закон установил очень существенные ограничения в отношении времени, когда можно проводить кампанию референдума (об этом речь впереди). При выдвижении инициативы регионального или местного референдума расчеты времени могут быть особенно важны в тех случаях, когда есть желание совместить голосование на референдуме с голосованием на выборах, дата которых обычно заранее известна.

Попробуем сначала оценить время, которое может занять подготовка общероссийского референдума.

1. Избирательная комиссия субъекта РФ должна быть извещена не менее чем за 5 дней до проведения собрания региональной подгруппы.

2. Избирательная комиссия субъекта РФ должна принять решение о регистрации региональной подгруппы в течение 15 дней после получения ходатайства.

3. В течение двух месяцев после регистрации первой региональной подгруппы должно быть подано в ЦИК РФ ходатайство инициативной группы.

4. ЦИК РФ обязана в течение 10 дней после получения ходатайства зарегистрировать инициативную группу.

Если исходить из того, что комиссия субъекта РФ и ЦИК РФ будут использовать предоставленные им сроки по максимуму, что инициативной

группе для проведения собраний в десятках регионов потребуется также максимальное время, а также то, что на подготовку ходатайства после первого собрания должно уйти несколько дней, получаем, что от уведомления о первом собрании до регистрации инициативной группы должно пройти около трех месяцев.

5. Сбор подписей (а также их брошюровка, составление протокола, доставка в ЦИК РФ) осуществляется в течение 45 дней после регистрации инициативной группы. Будем считать, что столько времени и потребуется.

6. ЦИК РФ проверяет подписи и другие документы в течение 30 дней. По окончании проверки составляется протокол, который должен быть передан инициативной группе не позднее чем за 5 дней до заседания. Исходя из этого, будем считать, что у ЦИК РФ есть 35 дней на принятие решения.

7. В случае принятия положительного решения ЦИК РФ направляет его Президенту РФ в течение 5 дней.

8. Президент РФ направляет документы в Конституционный Суд РФ не позднее чем через 10 дней со дня их поступления (будем считать, что они поступают к нему в тот же день, когда ЦИК РФ их направил).

Таким образом, срок от регистрации инициативной группы до поступления документов в Конституционный Суд РФ составляет 95 дней (здесь разумно все сроки считать по максимуму), а от начала процесса – около шести месяцев.

9. В федеральном конституционном законе не указан срок, в течение которого Конституционный Суд РФ должен принять решение. Будем исходить из срока, установленного прежним законом, – один месяц.

10. Президент РФ обязан назначить референдум не позднее чем через 15 дней со дня получения положительного решения Конституционного Суда РФ.

11. Решение о назначении референдума публикуется не позднее чем через 5 дней со дня принятия.

12. Голосование на референдуме должно быть назначено на воскресенье; день голосования не может быть ранее чем через 60 дней и позднее чем через 100 дней со дня официального опубликования указа Президента РФ о назначении референдума.

Таким образом, от поступления документов в Конституционный Суд РФ до дня голосования на референдуме может пройти от 3,5 до 5 месяцев, а в целом от начала процесса до дня голосования – от 9,5 до 11 месяцев.

Как уже отмечалось, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» содержит два существенных ограничения на время проведения общероссийского референдума. Согласно пункту 3 статьи 7, референдум по инициативе граждан не проводится в последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории

РФ¹⁷. Согласно пункту 2 статьи 14, инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам РФ, не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы.

Требование закона о том, что инициатива не может быть выдвинута в последний год полномочий или в период избирательной кампании, по крайней мере понятно. Гораздо сложнее решить, придется ли проведение референдума на последний год полномочий Государственной Думы¹⁸.

Как видно из приведенного выше анализа, в момент выдвижения инициативы невозможно с большой точностью определить, сколько времени займут все необходимые для назначения референдума процедуры. Это дает органам, принимающим решение о регистрации инициативной группы и ее региональных подгрупп, большой простор для произвола. Поэтому процесс инициирования референдума следует начинать с запасом. В частности, полномочия нынешнего созыва Государственной Думы истекают 7 декабря 2007 г., поэтому уже в начале 2006 г. инициировать общероссийский референдум оказывается невозможно. И этот мораторий, если все федеральные выборы пройдут в положенные сроки, будет длиться до июня 2008 г., когда официально завершится кампания по выборам Президента РФ.

Что касается расчета сроков для регионального и местного референдумов, то такие расчеты необходимо делать для каждого региона в отдельности, поскольку сроки, предусмотренные законами субъектов РФ, могут существенно различаться. В качестве примера приведем расчет для референдума города Москвы и местного референдума в городе Москве.

Для инициирования, подготовки и проведения референдума города Москвы установлены следующие сроки.

1. Городская комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение о направлении документов в Московскую городскую Думу или об отказе в регистрации инициативной группы.

2. Московская городская Дума в течение 20 дней со дня поступления документов обязана рассмотреть их и принять решение о соответствии или несоответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум города Москвы, требованиям закона. Регламент Думы требует, чтобы проекты реше-

¹⁷ Имеются в виду не только выборы Президента РФ или Государственной Думы, но и, например, возможные выборы в парламент объединения России с Беларусью.

¹⁸ При сложившемся в настоящее время избирательном цикле именно попадание в последний год полномочий Государственной Думы является лимитирующим фактором. Последний год полномочий президента и период общероссийской избирательной кампании наступают позже.

ний были подготовлены не позднее чем за две недели до заседания, поэтому реальный срок и будет составлять около 20 дней (с учетом того, что обычно заседания городской избирательной комиссии проходят по четвергам, а заседания Думы – по средам).

3. Если Московской городской Думой принято решение о том, что вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум, соответствует требованиям закона, городская комиссия в течение 15 дней со дня принятия указанного решения регистрирует инициативную группу и выдает ей регистрационное свидетельство. В данном случае можно предполагать, что городская комиссия примет решение в более короткий срок, например через 8 дней после принятия Думой решения.

Таким образом, от обращения инициативной группы в городскую комиссию с ходатайством до выдачи ей регистрационного свидетельства должно пройти 7–8 недель.

4. Сбор подписей осуществляется в течение 30 дней. Срок довольно жесткий, поэтому можно полагать, что досрочно собрать подписи и сброшюровать подписные листы не удастся.

5. Городская комиссия в течение 14 дней со дня представления инициативной группой подписных листов принимает решение о соответствии порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям закона или об отказе в проведении референдума. Поскольку принятию данного решения должна предшествовать трудоемкая процедура проверки подписей, этот срок тоже можно оценивать по максимуму.

6. Городская комиссия обязана направить свое решение и другие документы в городскую Думу в течение суток. Московская городская Дума не позднее чем через 15 дней после поступления к ней этих документов обязана принять решение о назначении референдума города Москвы.

Таким образом, от получения инициативной группой регистрационного свидетельства до назначения референдума должно пройти около двух месяцев.

7. Голосование на референдуме города Москвы проводится в срок не ранее чем за 65 дней и не позднее чем за 90 дней со дня принятия Московской городской Думой решения о назначении референдума города Москвы¹⁹.

Итак, по нашим расчетам получается, что от момента обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации до дня голосования на рефе-

¹⁹ К сожалению, во многих региональных законах не указаны сроки, в которые должен быть проведен референдум. Часто лишь дублируются положения федерального закона о том, что решение о назначении референдума должно быть опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия и не позднее чем за 60 дней до дня голосования на региональном референдуме (или не позднее чем за 45 дней до голосования на местном референдуме). Из этих норм вытекает минимальный срок от назначения референдума до дня голосования, но максимальный срок формально может быть сколь угодно большим. В таких случаях трудно делать какие-либо прогнозы.

референдуме города Москвы может пройти от 25 до 29 недель (т.е. примерно 6–7 месяцев).

Для местного референдума в городе Москве установлены те же сроки, за исключением двух:

- 1) срок сбора подписей составляет 20 дней;
- 2) голосование на местном референдуме проводится не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 80 дней со дня принятия муниципальным Собранием решения о назначении референдума.

Таким образом, от момента обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации до дня голосования на местном референдуме в городе Москве может пройти от 21 до 26 недель (т.е. примерно 5–6 месяцев).

2.2.3. Как создать агитационную группу участников референдума?

Согласно законодательству, агитация по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума.

На выборах основными субъектами агитационной деятельности являются кандидаты и избирательные объединения, которым разрешено создавать избирательные фонды и из средств этих фондов финансировать предвыборную агитацию. При проведении референдума основными субъектами агитационной деятельности являются так называемые группы участников референдума.

Если референдум инициирован гражданами, то с начала кампании референдума существует одна такая группа – *инициативная группа по проведению референдума*. Эта группа имеет свой фонд референдума²⁰, который она использует для финансирования сбора подписей в поддержку своей инициативы, а также агитации и иной деятельности, направленной на получение положительного результата на референдуме.

Очевидно, что граждане, которые выступают против проведения референдума и (или) против положительного ответа на вопрос референдума, также должны иметь возможность вести свою агитацию. Кроме того, если инициативная группа выносит на референдум несколько вопросов, то могут быть граждане, разделяющие позицию инициативной группы по одному вопросу, но оппонирующие ей по другому. У таких граждан тоже должна быть возможность агитировать за свою точку зрения.

Для таких случаев закон предусматривает право граждан и (или) общественных объединений образовывать группы участников референдума. В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»

²⁰ Федеральный закон предусматривает, что законом субъекта РФ может быть разрешено не создавать фонд референдума при инициировании местного референдума в небольших муниципальных образованиях (не более 5 тыс. участников референдума). В остальных случаях образование фонда обязательно.

такая группа именуется *инициативной агитационной группой*. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» называет данные группы *иными группами участников референдума*. Этот же термин используется и во многих региональных законах. В законах некоторых субъектов РФ придуманы другие наименования: например, в «Кодексе Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» такие группы называются «группами участников референдума в качестве стороны по проведению референдума». Далее мы будем использовать обобщенное название *агитационные группы участников референдума*.

Право создания агитационных групп участников референдума обычно является после регистрации инициативной группы по проведению референдума. Крайний срок создания таких групп в разных законах регулируется различным образом. Так, согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», агитационная группа может быть создана не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Согласно Закону города Москвы «О референдумах в городе Москве», агитационная группа может обратиться в комиссию, организующую референдум, с ходатайством о своей регистрации не позднее чем за 40 дней до дня голосования. В некоторых региональных законах крайний срок создания агитационной группы не установлен.

При проведении общероссийского референдума в агитационную группу должно входить не менее 500 участников референдума. Группа может быть создана либо на собрании (в котором должно принимать участие не менее 500 участников референдума), либо на съезде политической партии. Участник референдума может входить только в одну агитационную группу. Участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в агитационную группу. В случае вынесения на референдум нескольких вопросов данное ограничение не распространяется на группы, созданные для проведения агитации по разным вопросам референдума.

В ряде региональных законов также предусмотрено создание агитационных групп на собраниях граждан. Так, законами Нижегородской области предусмотрено, что агитационная группа, созданная гражданами, должна включать не менее 100 участников референдума для областного референдума и не менее 10 участников для местного референдума.

Однако во многих регионах право создания агитационных групп участников референдума предоставляется только общественным объединениям (устав которых предусматривает участие в выборах и/или референдумах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за шесть месяцев до дня обращения

с инициативой о проведении референдума). В этих случаях в качестве агитационной группы действуют руководящие органы таких объединений или их структурных подразделений.

В большинстве законов предусмотрена возможность создавать агитационные группы для агитации как за, так и против положительного ответа на вопрос референдума. В качестве исключения можно назвать «Кодекс о референдумах в Костромской области», разрешающий создавать фонд референдума только тем общественным объединениям, которые приняли решение об участии в агитации против вопроса, выносимого на референдум.

Агитационные группы не полностью равноправны между собой и с инициативной группой по проведению референдума. Так, назначать членов комиссий референдума с правом совещательного голоса может только инициативная группа, а также избирательные объединения, списки которых были допущены к распределению мандатов в представительном органе соответствующего или более высокого уровня. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предоставляет право назначения наблюдателей всем агитационным группам, а Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – только агитационной группе и общественным объединениям, зарегистрированным на уровне, соответствующем референдуму, или более высоком.

Предельные размеры расходов средств фондов референдума в большинстве случаев одинаковы для инициативной группы и агитационных групп. Однако есть и исключения. Так, Закон города Москвы «О референдумах в городе Москве», установил для агитационных групп предельные размеры ниже, чем для инициативной группы: для городского референдума на 1/6, а для местного – на 2/7²¹. По-другому этот вопрос решает «Кодекс о референдумах в Костромской области», где агитационные группы создаются только для агитации против вопроса референдума: предельный размер расходов из фонда каждой агитационной группы вычисляется путем деления предельного размера расходов средств фонда инициативной группы на число агитационных групп.

По-разному решается и вопрос о предоставлении агитационным группам бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади государственными и (или) муниципальными средствами массовой информации. На общероссийском референдуме предусмотрено предоставление бесплатного эфирного времени только инициативной группе и тем агитационным группам, которые созданы партиями, получившими на последних парламентских выборах не ме-

²¹ Такое решение было мотивировано тем, что агитационным группам, в отличие от инициативной группы, не нужно тратить средства на сбор подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения референдума.

нее 3% голосов избирателей (а бесплатная печатная площадь не предоставляется никому). Похожим образом решается вопрос с бесплатным эфирным временем в Нижегородской и Ярославской областях: оно предоставляется агитационным группам, которые созданы партиями, допущенными к распределению мандатов в Государственной Думе и областном законодательном органе²², однако бесплатная печатная площадь в этих областях должна предоставляться всем агитационным группам. В некоторых регионах (например, в Москве и Алтайском крае) предусмотрено предоставление всем агитационным группам как бесплатного эфирного времени, так и бесплатной печатной площади²³.

2.2.4. Гражданин должен иметь право ознакомиться с текстом нормативного акта, выносимого на референдум

В случае вынесения на референдум проекта нормативного акта граждане должны иметь возможность своевременно ознакомиться с этим проектом. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит специальную статью (статью 55), состоящую из одного абзаца, в котором говорится, что «каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования)». При этом «обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума, если иное не предусмотрено законом. Оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума, если иное не предусмотрено законом».

Кроме того, статья 61 данного федерального закона предусматривает размещение проекта нормативного акта на информационном стенде в помещении для голосования.

Во многих региональных законах содержится также требование к сборщикам подписей в поддержку инициативы проведения референдума предъявлять по первому требованию гражданина проект выносимого на референдум нормативного акта²⁴.

²² Именно такой вариант предписан новой редакцией (от 21 июля 2005 г.) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²³ В тех случаях, когда закон разрешает создавать агитационные группы гражданам и этим группам предоставляется бесплатное эфирное время и бесплатные печатные площади, можно прогнозировать искусственное создание множества таких групп в целях борьбы за эти бесплатные ресурсы.

²⁴ Это требование содержалось и в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратившем силу в 2002 г.), однако в действующем федеральном законе его нет.

В научно-практическом комментарии к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵ содержатся рекомендации для региональных законодателей установить в законах субъектов РФ более подробное регулирование этого вопроса. В частности, рекомендуется установить, в какой форме изготавливается текст, в каком количестве он должен быть изготовлен, каков порядок получения текста гражданином и др. Однако в большинстве региональных законов просто дублируется абзац из федерального закона (с исключением неуместных в региональном законе слов «если иное не предусмотрено законом», а иногда и без такого исключения).

Таким образом, законы отличаются существенной неопределенностью. С одной стороны, указанные требования можно трактовать как обязанность инициативной группы напечатать проект тиражом, равным числу граждан, имеющих право на участие в референдуме (для Москвы это около 7 миллионов, для Нижегородской области – около 3 миллионов), на что может уйти большая часть фонда референдума. С другой стороны, очевидно, что лишь небольшая часть граждан реально пойдет в комиссию получать текст проекта и поэтому печатать его можно значительно меньшим тиражом. Однако комиссия, организующая референдум, может потребовать от инициативной группы напечатать максимальный тираж. Впрочем, санкции за невыполнение такого требования не предусмотрены.

2.3. Юридическая сила решения, принятого на референдуме

В соответствии с конституционным положением о референдуме как высшем непосредственном выражении власти народа закон устанавливает, что решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. При этом данное решение действует на всей территории, где проводился референдум (т.е. решение, принятое на общероссийском референдуме, действует на всей территории Российской Федерации; решение, принятое на референдуме субъекта РФ, действует на всей его территории; решение, принятое на местном референдуме, действует на всей территории соответствующего муниципального образования).

Существуют, однако, еще две проблемы, связанные с юридической силой решения, принятого на референдуме. Первая проблема касается возможности и порядка отмены или изменения этого решения, вторая – реализации решения через принятие необходимого нормативного акта. Пути решения обеих

²⁵ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2003.

проблем обозначены в законе.

Кто может отменить или изменить решение, принятое на референдуме? Оно может быть отменено судом по трем группам оснований.

Первая группа оснований – нарушение порядка проведения референдума, «повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума». В этом случае результаты референдума признаются недействительными, и комиссия, организующая референдум, должна назначить повторное голосование.

Вторая группа оснований – несоответствие закона субъекта РФ, на основании которого проводился референдум субъекта РФ, Конституции РФ, федеральному закону, действовавшему на момент проведения данного референдума, или несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшему на момент проведения данного референдума, «повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума».

Вопрос о том, дают ли выявленные нарушения порядка проведения референдума или несоответствия регионального закона либо устава муниципального образования нормативному акту более высокого порядка основание считать, что выявить действительную волю участников референдума в результате этих нарушений или несоответствий оказалось невозможно, – вопрос сложнейший, и судам обычно трудно принять по нему объективное решение.

Третья группа оснований – несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а на местном референдуме – также закону субъекта РФ. Как отмечалось выше, вопрос, выносимый на референдум, должен до регистрации инициативной группы проходить проверку на предмет его соответствия Конституции и законам. Если такая проверка была произведена неграмотно, вся кампания референдума может оказаться напрасной.

Если решение, принятое на референдуме, не было отменено судом, то, согласно общему правилу, это решение может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на референдуме того же уровня (но не ранее чем через два года после его принятия). Однако из этого общего правила есть два исключения.

Первое исключение касается принятого на референдуме нормативного акта. В самом нормативном акте может содержаться иной порядок внесения изменений в него. Более того, если это, например, устав муниципального образования, то желательно, чтобы он содержал возможность его изменения иным путем (например, большинством в две трети голосов представительного органа муниципального образования), чтобы не нужно было каждое мелкое изменение выносить на референдум. Тем не менее федеральный закон предусматривает возможность внесения изменений в нормативный акт, принятый на ре-

ферендуме, «в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме».

Второе исключение предусмотрено для решения на референдуме субъекта РФ по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ. В случае если после проведения референдума вступил в силу федеральный закон по данному вопросу, решение, принятое на референдуме и не соответствующее этому федеральному закону, не применяется.

Возможна ситуация, когда решение, принятое на референдуме, не может быть реализовано без дополнительного принятия закона или иного нормативного акта. Например, решение об объединении субъектов РФ требует принятия соответствующего федерального конституционного закона. Для таких случаев федеральный закон предусматривает следующий порядок. Федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать трех месяцев.

2.4. Специфика референдумов, проводимых по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований и по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований

Проведение референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований, а также по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований имеет определенную специфику. Поэтому этим вопросам посвящены специальные нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.4.1. Особенности проведения референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований

Специфика референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований связана в первую очередь с тем, что при этом затрагиваются интересы не одного, а двух или более муниципальных образований (или будущих муниципальных образований). Это касается следующих случаев:

- 1) изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов;
- 2) изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений;
- 3) объединение двух и более поселений;
- 4) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений;
- 5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (в этом случае он, соответственно, выделяется из состава муниципального района или, наоборот, включается в его состав).

Во всех этих случаях закон предусматривает необходимость получения на референдуме согласия населения всех затрагиваемых муниципальных образований (в том числе и населения муниципальных образований, которые будут образованы в результате разделения).

Еще одна особенность предусмотрена частью 5 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, которая на момент написания данных строк еще не вступила в силу²⁶. При проведении голосования по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования положения федерального закона и закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, не применяются.

2.4.2. Особенности проведения референдума по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований

Специфика референдума по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований связана с тем, что в этих муниципальных образованиях еще нет органов, правомочных назначить референдум и совершать другие предусмотренные законом действия. Поэтому для инициирования такого референдума статьей 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрена специальная процедура.

Согласно этой статье, местный референдум по вопросу определения структуры органов вновь образованного муниципального образования проводится

²⁶ Согласно статье 83 данного закона (в редакции Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ), статья 24, как и большинство других статей, вступает в силу с 1 января 2009 г. Однако эксперты предполагают, что эта и некоторые другие статьи могут быть с помощью нового закона введены в силу ранее.

в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования с такой инициативой выступит группа жителей муниципального образования. Указанная группа должна собрать не менее 3% подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта РФ в порядке и сроки, которые установлены для местного референдума.

После этого избирательная комиссия субъекта РФ формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные законом полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта РФ.

В решении, принимаемом на местном референдуме, должны устанавливаться:

- 1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- 2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

Глава 3. Право граждан на объединение

3.1. Что нужно знать гражданину о праве на объединение?

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

3.1.1. Где содержится информация об общественных объединениях?

Конституция и нормы международного права

Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется (статья 30). Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13). Граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15).

В развитие этих положений Конституции Российской Федерации были приняты Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О политических партиях». Цели и задачи принятия этих федеральных законов похожи, но не одинаковы. Политические партии являются разновидностью общественных объединений. Отличает их прежде всего специфическая цель создания политической партии – обеспечить участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли (статья 3 Федерального закона «О политических партиях»).

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой систе-

мы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В части 1 статьи 17 Конституции установлено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с данной Конституцией. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права. Общепризнанные принципы международного права закреплены Уставом Организации Объединенных Наций, раскрываются и систематизируются в ряде международных документов, важнейшие из которых – Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., и Хельсинкский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.

Согласно статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, каждый человек имеет право на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.

Законы об общественных объединениях

Содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях», Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений: профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, – могут регулироваться специальными законами.

Согласно Федеральному закону от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», профсоюз – это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица возникает с момента государственной регистрации, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей» с учетом установленного Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» специального порядка государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций. Государственная регистрация профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица осуществляется в уведомительном порядке.

Важным элементом национальной политики Российской Федерации является национально-культурная автономия, которая позволяет гражданам, принадлежащим к различным национальным общностям, в том числе к малочисленным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования.

Основные права национально-культурных автономий закреплены в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». Национально-культурная автономия – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Следует учитывать, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовая форма национально-культурной автономии – общественная организация.

Согласно статье 7 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций.

Согласно статье 45 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами указанных объединений (их ассоциаций, союзов) и законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», общественные объединения, созданные и действующие в целях защиты прав и законных интересов

инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, есть форма социальной защиты инвалидов. Государство оказывает этим общественным объединениям содействие и помощь, в том числе материальную, техническую и финансовую. Общественными организациями инвалидов признаются организации, созданные инвалидами и лицами, представляющими их интересы, в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, решения задач общественной интеграции инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители (один из родителей, усыновителей, опекун или попечитель) составляют не менее 80%, а также союзы (ассоциации) указанных организаций.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» граждане Российской Федерации могут создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристы в целях реализации права на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий на основе общности интересов могут создавать общественные объединения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Деятельность объединения туристов может быть направлена на организацию и содействие развитию самодеятельного туризма, просвещение населения в сфере туризма, защиту прав и интересов туристов, формирование общественного мнения о деятельности организаций туристской индустрии и решение иных задач.

Согласно статье 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», научные работники вправе создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, общественные академии наук) в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Статьей 15 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» установлено, что интересы обучающихся в высших учебных заведениях могут представлять общественные организации обучающихся. Конкретные взаимоотношения администрации высшего учебного заведения и общественных организаций обучающихся определяются уставом высшего учебного заведения и договором между его администрацией и общественной организацией обучающихся. Федеральные органы исполнительной власти, ученые советы высших учебных заведений рассматривают и учитывают в своей деятельности рекомендации общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

Статьей 9 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлено, что в соответствии с принципами государственной политики в интересах детей администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию по инициативе обучающихся, воспитанников в возрасте старше восьми лет общественных объединений (организаций) обучающихся, воспитанников, за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, детских религиозных организаций.

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации. Государственная поддержка в соответствии с данным федеральным законом может оказываться зарегистрированным в установленном законом порядке молодежным объединениям граждан в возрасте до 30 лет, объединившихся на основе общности интересов, а также детским объединениям, в которые входят граждане в возрасте до 18 лет и совершеннолетние граждане, объединившиеся для совместной деятельности.

Опыт работы молодежных общественных объединений в субъектах Российской Федерации показал некоторую эффективность деятельности по привлечению молодежи к решению общественно-политических вопросов. Кроме того, молодежные «парламенты» (думы, советы) созданы во многих муниципальных образованиях. В ряде регионов молодежные парламенты имеют реальное право выступать от лица всей молодежи, активно взаимодействуют с органами публичной власти. Общественные молодежные органы созданы и при палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В зарубежных государствах формы участия молодежи в общественно-политической жизни общества разнообразны. Основными являются молодежные советы и ассоциации. Помимо таких чисто молодежных организаций, существуют молодежные советы и парламенты при представительных органах (молодежный парламент Литвы и молодежный студенческий парламент Польши и др.). В зарубежных федеративных государствах молодежные парламенты создаются и на уровне субъектов федерации, например молодежный парламент земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регулирует ряд положений, связанных с регистрацией общественных объединений, желающих получить права юридического лица.

Общественные объединения, и в первую очередь политические партии, имеют право участвовать в выборах и референдумах, что указано в целом ряде федеральных законов (в Федеральном конституционном законе «О рефе-

рендуме Российской Федерации», в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), а также в законах субъектов Федерации о выборах и референдумах (о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, о выборах депутатов и должностных лиц местного самоуправления, о референдуме субъекта Российской Федерации, о местном референдуме).

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие «избирательное объединение» сводится к политической партии, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющему в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня¹.

Единственной «избирательной отдушиной» для иных общественных объединений являются муниципальные выборы. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения².

Подзаконные нормативные правовые акты об общественных объединениях

Конституция Российской Федерации и федеральные законы не могут полностью урегулировать все аспекты деятельности общественного объединения. Во многих случаях в их развитие принимаются ведомственные нормативные правовые акты и иные документы уполномоченных органов по регистрации и контролю за деятельностью общественных объединений, политических пар-

¹ См. пункт 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² См. там же.

тий. Это указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы и иные акты федеральных органов исполнительной власти. Общественные объединения в своей деятельности должны соблюдать и их. Однако эти ведомственные документы должны быть основаны на законах и ни в коем случае не противоречить им. Именно поэтому их называют подзаконными актами.

Нередко в таких подзаконных актах приводятся формы документов, необходимых для деятельности общественного объединения. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 442 «О порядке взаимодействия федерального органа юстиции и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц» утвержден перечень документов, представляемых в федеральный орган юстиции и его территориальные органы для принятия решения о государственной регистрации торгово-промышленных палат, общественных объединений и религиозных организаций, создаваемых путем реорганизации (см. приложения 14–16). В числе таких актов и приказы Минюста России от 12 июля 2002 г. № 199 «Об утверждении форм документов, применяемых при государственной регистрации торгово-промышленной палаты, общественного объединения и религиозной организации в качестве юридического лица» (см. приложения 1–13) и от 5 декабря 2003 г. № 310 «Об утверждении образцов документов, необходимых для государственной регистрации политической партии и ее регионального отделения».

Следует также назвать и Приказ Минюста России от 25 марта 2003 г. № 68 «Об утверждении Правил рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации». В приказе закреплён порядок регистрации общественных объединений, включая политические партии. Основные положения этого приказа будут рассмотрены далее. В этом же приказе установлены особенности рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации общероссийских и международных общественных объединений, профсоюзов, национально-культурных автономий, торгово-промышленных палат.

Общественному объединению в своей деятельности нередко приходится контактировать с государственными органами. В законах об общественных объединениях, как правило, не приводятся конкретные названия этих органов. В них используются обобщенные названия: «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган», «соответствующий федеральный орган исполнительной власти» и т.п. Это связано с тем, что конкретные названия и полномочия государственных органов постоянно меняются в связи с проводимой в стране административной реформой. Нередко бывает так, что полномочия осуществляют уже новые органы государственной власти, а правовые акты в связи с этим еще не изменены.

В целях законодательного закрепления за органами Федеральной регистрационной службы Российской Федерации (Росрегистрации) правоприменительных функций по вопросам государственной регистрации и контроля общественных и религиозных объединений подготовлены проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере государственной регистрации» и проект указа Президента Российской Федерации «О порядке взаимодействия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области государственной регистрации общественных объединений, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц».

До внесения изменений в указанные акты реализация правоприменительных функций по вопросам государственной регистрации и контроля общественных и религиозных объединений, предусмотренных федеральными законами «Об общественных объединениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О политических партиях», «О противодействии экстремистской деятельности» и «О национально-культурной автономии», осуществляется территориальными органами Росрегистрации на основании Указа Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы» и Приказа Минюста России от 3 декабря 2004 г. № 183 «Об утверждении общего положения о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации»³.

В настоящее время разрабатываются новые правила рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации, формы документов, применяемых при государственной регистрации общественного объединения и религиозной организации в качестве юридического лица, образцы документов, необходимых для государственной регистрации политической партии и ее регионального отделения, с последующим признанием утратившими силу перечисленных выше приказов Минюста России.

Внутренние нормативные акты

Уставы общественных объединений

Устав общественного объединения – это своеобразная «конституция», основной документ общественного объединения, в соответствии с которым строится вся его деятельность. Поэтому процедуре подготовки и принятия устава должно уделяться особенное внимание.

В уставе общественного объединения, в соответствии со статьей 20 Феде-

³ Письмо Федеральной регистрационной службы Российской Федерации от 22 марта 2005 г. № 11/1-48-СМ.

рального закона «Об общественных объединениях», должны содержаться следующие положения:

- 1) название, цели общественного объединения, его организационно-правовая форма;
- 2) структура общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионные органы общественного объединения, территория, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (это требование действует только для объединения, предусматривающего членство);
- 4) компетенция и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- 5) порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения (следует указать, кто вправе инициировать такие изменения и дополнения, каким числом членов общественного объединения они принимаются и др.);
- 6) источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом (необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 213 Гражданского кодекса Российской Федерации общественные и религиозные организации/объединения, благотворительные и иные фонды являются собственниками приобретенного ими имущества и могут использовать его лишь для достижения целей, предусмотренных их учредительными документами; учредители (участники, члены) этих организаций утрачивают право на имущество, переданное ими в собственность соответствующей организации);
- 7) порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения (нужно учитывать положения статьи 57 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой реорганизация юридического лица возможна в формах слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования; имущество общественного объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации; ликвидация общественного объединения осуществляется по решению его съезда (конференции), общего собрания либо по решению суда; порядок ликвидации общественного объединения установлен в статье 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», о чем подробнее будет рассказано далее; в случае ликвидации общественной организации ее имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредито-

ров, используется в целях, указанных в ее учредительных документах (статья 213 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Все указанные выше разделы устава общественного объединения являются обязательными. Помимо них, в уставе факультативно могут быть указаны и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законам. Это может быть описание символики данного общественного объединения, порядок уплаты членских взносов (если они имеются) и др.

Уставы политических партий

Политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения действуют на основании устава политической партии и в соответствии с ним. Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными целями политической партии являются:

- 1) формирование общественного мнения;
- 2) политическое образование и воспитание граждан;
- 3) выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- 4) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Устав политической партии в соответствии со статьей 21 Федерального закона «О политических партиях» должен содержать положения, определяющие:

- 1) цели и задачи политической партии;
- 2) наименование политической партии, в том числе сокращенное, а также описание символов (если они имеются);
- 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов;
- 4) порядок учета членов политической партии;
- 5) порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- 6) порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенцию указанных органов;

- 7) порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;
- 8) права политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом, финансовую ответственность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- 9) порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах;
- 10) основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов;
- 11) порядок выдвижения политической партией и (или) ее региональным отделением кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в случае, если политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов.

В уставе политической партии могут содержаться и иные положения, относящиеся к ее деятельности и не противоречащие законодательству Российской Федерации. Например, это порядок уплаты членских взносов (если они имеются).

Изменения, вносимые в устав политической партии, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самой политической партии, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

При государственной регистрации изменений, вносимых в устав политической партии, федеральный уполномоченный орган не вправе предъявлять к политической партии требования, не относящиеся к изменениям, вносимым в ее устав.

Программы политических партий

Помимо устава политическая партия обязательно должна иметь программу. В ней определяются принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Изменения и дополнения, вносимые в программу политической партии, в течение месяца после их внесения представляются в федеральный уполномоченный орган для сведения.

Интернет как источник информации

Федеральный закон «О политических партиях» (статья 19) обязывает государственные органы распространять сведения о зарегистрированных политических партиях. Делается это различными способами. Сведения о создании и ликвидации политических партий публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях.

Регистрирующий орган вносит записи о государственной регистрации политических партий и их региональных отделений в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Федеральный уполномоченный орган открыл в сети Интернет специальный сайт «Политические партии России», посвященный порядку регистрации политических партий. Адрес сайта: <http://party.scli.ru> (эта информация опубликована в «Российской газете» от 15 сентября 2001 г.).

Федеральный уполномоченный орган не только ежегодно публикует перечень политических партий и их региональных отделений по состоянию на 1 января в общероссийских периодических печатных изданиях, но и размещает этот перечень на сайте с указанием даты регистрации каждой политической партии и каждого ее регионального отделения, а также тексты уставов и программ политических партий. Там же ежегодно размещаются сводные финансовые отчеты политических партий, контактные телефоны постоянно действующих руководящих органов политических партий и их региональных отделений и иная открытая информация о политических партиях.

Необходимо учитывать, что если информация о деятельности политической партии должна являться открытой, то информация о членах политической партии, представляемая для сведения в уполномоченные органы, относится к информации с ограниченным доступом. Разглашение такой информации без согласия соответствующих членов политической партии влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

3.1.2. Что такое общественное объединение и общественные объединения каких видов можно создавать?

Общественное объединение – это некоммерческое самоуправляемое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации совместных целей. Обязательным условием создания и деятельности общественного объединения является добровольность участия в нем.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Принцип добровольности означает, что никто не вправе принуждать кого-либо вступать или не вступать в общественное объединение. Принцип равноправия означает, что все члены и участники общественного объединения обладают равными правами и обязанностями. Под принципом самоуправления следует понимать полную самостоятельность деятельности общественного объединения в рамках закона. Принцип законности означает, что общественное объединение обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности. Поэтому вмешательство государства в эту деятельность недопустимо.

Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах – общедоступной. Одним из основных способов достижения этого является опубликование соответствующих данных в средствах массовой информации. Данное право конкретизируется и уточняется в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации». При распространении информации о деятельности общественного объединения следует также учитывать положения Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- 1) общественная организация;
- 2) общественное движение;
- 3) общественный фонд;
- 4) общественное учреждение;
- 5) орган общественной самодеятельности;
- 6) политическая партия.

Следует заметить, что только общественная организация и политическая партия основаны на членстве, а все остальные организационно-правовые фор-

мы общественных объединений членства не имеют.

Общественная организация – это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено законом. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Общественное движение – это состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Общественный фонд – это разновидность некоммерческого фонда, не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества в общественно полезных целях. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании. В случае государственной регистрации общественный фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Общественное учреждение – это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного

объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителями. В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями). В случае государственной регистрации общественное учреждение осуществляет свою деятельность в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Орган общественной самодеятельности – это не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В случае государственной регистрации орган общественной самодеятельности приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

- 1) она должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;
- 2) в ней должно состоять не менее 50 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии;

3) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация союзов (ассоциаций) общественных объединений, в том числе с участием иностранных некоммерческих неправительственных объединений, осуществляются в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Основные виды общественных объединений:

- 1) общественные объединения по сферам коммерческой деятельности (предпринимателей и др.);
- 2) профсоюзы (профессиональные союзы, федерации, конфедерации профсоюзов);
- 3) творческие, научные, научно-технические и культурно-просветительские общественные объединения (творческие союзы писателей, журналистов, художников, архитекторов, артистов и др., общества изобретателей и рационализаторов, популяризаторские общества, общества любителей книги, охраны памятников культуры, природоохранные и др.);
- 4) физкультурно-спортивные общественные объединения (спортивные, оборонно-спортивные, охотников, автолюбителей, пожарные, оздоровительные и др.);
- 5) объединения социальной защиты (женские, студенческие, детские, ветеранские объединения, общества инвалидов, общества спасения на водах, общественные – детские, мира и др. – фонды;
- 6) международные организации и органы (представительства и отделения международных организаций).

В зависимости от территории, на которой действует общественное объединение, в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства.

Межрегиональное общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины

субъектов Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства.

Деятельность *регионального общественного объединения* в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Федерации.

Деятельность *местного общественного объединения* в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

3.2. Как создать и зарегистрировать общественное объединение или политическую партию?

3.2.1. Как создать общественное объединение?

Учредители, члены и участники общественных объединений

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей – не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания отдельных видов общественных объединений может устанавливаться специальными законами о соответствующих видах общественных объединений. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица – общественные объединения. Иные юридические лица, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями.

Решения о создании общественного объединения, утверждении его устава и формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. Именно с этого момента общественное объединение считается созданным. Оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или

документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности. Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено законом. Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности. При создании общественных объединений в иных организационно-правовых формах права и обязанности учредителей таких объединений указываются в их уставах.

Кто не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения?

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» указано, что не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:

- 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Примечание. Согласно данному положению Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном порядке сведения об их участии в экстремистской деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица. Порядок определения и доведения до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, перечня таких организаций и лиц устанавливается Правительством Российской Федерации.

Основаниями для включения организации или физического лица в указанный перечень являются:

- вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности;
- вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании физического лица виновным в совершении преступления террористического характера;
- решение Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора о приостановлении деятельности организации в связи с его обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за террористическую деятельность;
- постановление следователя или прокурора о возбуждении уголовного дела в отношении лица, совершившего преступление террористического характера;

- составляемые международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанные Российской Федерацией перечни организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;
 - признаваемые в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоры (решения) судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность;
- 3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;
 - 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
 - 5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии со статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах использование права на свободу ассоциации не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц. Возможно лишь введение законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции. Такое ограничение предусмотрено и в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно статье 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», судьи не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям. Запрет прокурорским работникам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности содержится в статье 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно статье 9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», военнослужащие могут состоять лишь в тех общественных, в том числе религиозных, объединениях, которые не преследуют политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы.

Существуют ли какие-либо запреты на создание и деятельность общественных объединений?

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятель-

ности (статья 16 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Понятие экстремистской деятельности дано в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Под экстремистской деятельностью (экстремизмом) понимается:

- 1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;
- 2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- 3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;
- 4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

В случае осуществления общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующее общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность соответствующего общественного

объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора (подробнее об этом будет сказано далее).

По указанным выше основаниям общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда также на основании заявления федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующего территориального органа. В случае принятия судом решения о ликвидации общественного объединения его региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

Экстремистская организация – это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Следует отметить, что включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

В Федеральном законе «Об обороне» (статья 24) предусмотрен запрет деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. Запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели.

Ограничения на создание отдельных видов общественных объединений могут устанавливаться только федеральным законом. Однако сделано это может быть исключительно в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации. Это предусмотрено частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Регистрировать общественное объединение или нет?

Федеральный закон «Об общественных объединениях» предоставляет общественному объединению право самостоятельно решать вопрос о своей государственной регистрации. Такая государственная регистрация необходима для приобретения общественным объединением прав юридического лица.

В государственной регистрации общественного объединения есть свои плюсы и минусы. С одной стороны, государственная регистрация общественного объеди-

нения является достаточно сложной и длительной процедурой, в процессе которой необходимо пройти через множество бюрократических рогадок. Это потребует и определенных финансовых средств. С другой стороны, если общественное объединение не пройдет государственную регистрацию и, соответственно, не будет обладать правами юридического лица, то его деятельность будет в значительной степени затруднена. Такое общественное объединение не сможет арендовать помещение, открыть счет в банке, а также совершать многие другие юридически значимые действия. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает только с момента его государственной регистрации.

В любом случае в настоящее время право решать вопрос о государственной регистрации остается за самим общественным объединением. Чиновники не могут принуждать общественное объединение к регистрации или же неправомерно отказывать в таковой.

Права общественных объединений также различаются в зависимости от того, является общественное объединение юридическим лицом или нет.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности;
- 2) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законами;
- 3) проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- 4) учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- 5) представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- 6) осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- 7) выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- 8) участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет право:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности;
- 2) проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- 3) представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

- 4) осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;
- 5) выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 22 апреля 2004 г. № 213-О указал, что статьи 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статья 2 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» по своему конституционно-правовому смыслу предоставляют объединениям граждан (юридическим лицам) право на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих и предполагают обязанность суда рассмотреть такое заявление по существу.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного Федеральным законом «Об общественных объединениях» специального порядка государственной регистрации общественных объединений.

В какой орган необходимо подавать документы о государственной регистрации общественного объединения?

Решение о государственной регистрации общероссийского или международного общественного объединения принимается федеральным органом государственной регистрации. Ранее это было Министерство юстиции Российской Федерации, а в настоящее время – Федеральная регистрационная служба Российской Федерации (Росрегистрация).

Решение о государственной регистрации межрегионального общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации (т. е. главным управлением или управлением Федеральной регистрационной службы по субъекту Российской Федерации) по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Решение о государственной регистрации регионального или местного общественного объединения принимается главным управлением или управлени-

ем Федеральной регистрационной службы по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Какие документы необходимы для государственной регистрации общественного объединения?

Для государственной регистрации общественного объединения в Федеральную регистрационную службу Российской Федерации или управление (главное управление) Федеральной регистрационной службы по субъекту Федерации подаются следующие документы.

1. Заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов. Заявление о государственной регистрации общественного объединения представляется в двух экземплярах. Подпись заявителя на одном экземпляре заявления должна быть нотариально удостоверена в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для государственной регистрации юридических лиц.

Кроме данных о заявителе, указанных в заявлении, представляются сведения о заявителе на отдельном бланке, где указываются орган, куда направляются сведения, полное наименование общественного объединения, фамилия, имя, отчество (полностью), точное наименование должности заявителя в объединении, ИНН заявителя (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон, а также вид, серия, номер, дата выдачи и кем выдан документ, удостоверяющий личность заявителя.

2. Устав общественного объединения в трех экземплярах. Устав должен быть прошит, пронумерован и подписан руководителем общественного объединения. Все экземпляры устава представляются в оригиналах. Устав общественного объединения должен предусматривать положения, содержащиеся в статье 20 Федерального закона «Об общественных объединениях». В уставе могут предусматриваться и иные не противоречащие законам положения, относящиеся к деятельности общественного объединения.

3. Выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, утверждении его устава и формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа. Эта выписка из протокола подается в двух экземплярах и должна отражать следующие данные: дату и место проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания; список учредителей – участников учредительного съезда (конференции) или общего собрания; сведения о количественном и персональном составе рабочих органов (президиум, секретариат и т.д.); существо принятых решений и результаты голосования по

ним; сведения (фамилии, имена, отчества) об избранных членах руководящих и контрольно-ревизионных органов, фамилии и подписи председателя и секретаря съезда (конференции) или общего собрания, ответственных за составление протокола.

4. Сведения об учредителях. Эти сведения об учредителях – физических лицах представляются на каждого учредителя на отдельном бланке, где указывается полное наименование общественного объединения, фамилия, имя, отчество учредителя, ИНН (при его наличии), дата рождения, данные документа, удостоверяющего личность учредителя, адрес его местожительства в Российской Федерации. Если учредитель – иностранное физическое лицо, то указывается страна места его жительства и адрес. Сведения заверяются личной подписью учредителя – физического лица, с указанием даты составления сведений, и подписываются руководителем постоянно действующего руководящего органа объединения.

Сведения об учредителях – юридических лицах – общественных объединениях представляются на каждого учредителя на отдельном бланке, где указывается полное наименование общественного объединения, сведения о регистрации учредителя – юридического лица, дата регистрации (регистрационный номер до 01.07.2002, основной государственный регистрационный номер – ОГРН после 01.07.2002), кем и когда выдано свидетельство о регистрации, адрес юридического лица в Российской Федерации, адрес учредителя – иностранного юридического лица и страна его регистрации. Сведения подписываются руководителем юридического лица.

5. Документ об уплате государственной пошлины (платежное поручение или иной документ банка). Размеры государственной пошлины за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий установлены в статье 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации. Государственная пошлина уплачивается: за государственную регистрацию юридического лица, за исключением государственной регистрации ликвидации юридических лиц и (или) государственной регистрации политических партий и региональных отделений политических партий, – 2000 руб.; за государственную регистрацию изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, а также за государственную регистрацию ликвидации юридического лица, за исключением случаев, когда ликвидация юридического лица производится в порядке применения процедуры банкротства, – 20% размера государственной пошлины в 2000 руб. (т.е. 400 руб.).

Документ об уплате государственной пошлины, подтверждающий уплату в федеральный бюджет Российской Федерации государственной пошлины за государственную регистрацию общественного объединения, представляется общественным объединением в двух экземплярах (оригинал и ксерокопия). При-

мерная форма документа для оплаты государственной пошлины за регистрацию общественных объединений в субъектах Федерации дана в приложении к настоящему изданию.

6. Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением. Это может быть гарантийное письмо с приложением правоустанавливающего документа, подтверждающего полномочие гаранта по распоряжению данным помещением.

7. Протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений.

8. При использовании общественным объединением личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, – документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Документами, подтверждающими правомочия общественного объединения на использование в своем названии имен государственных и общественных деятелей, являются решения по этому вопросу соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Документами, подтверждающими правомочия общественного объединения на использование им символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности, могут быть: регистрационные свидетельства Государственного патентного ведомства Российской Федерации, решения судебных органов и другие правоустанавливающие документы.

9. Сведения о видах экономической деятельности.

10. Опись документов, сдаваемых на государственную регистрацию.

Все вышеназванные документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Документы на государственную регистрацию общественного объединения представляются в Росрегистрацию или ее территориальные органы уполномоченным лицом или его представителем либо направляются в орган юстиции почтовым отправлением с уведомлением и описью вложения. Датой представления учредительных документов является дата их поступления в Росрегистрацию или ее территориальный орган, а также дата регистрации при поступлении, если документы получены по почте. Документы и иные материалы представляются на русском языке – государственном языке Российской Федерации.

Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае избрания дееспособных граждан в руководящие органы указанных объединений.

Изменения, вносимые в уставы общественных объединений, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Решение о государственной регистрации отделения общественного объединения принимается управлением Росрегистрации в соответствующем субъекте Федерации на основании документов, представленных отделением общественного объединения и заверенных центральным руководящим органом общественного объединения, а также копии документа о государственной регистрации общественного объединения. При этом государственная регистрация отделения общественного объединения осуществляется в порядке, предусмотренном для государственной регистрации общественных объединений. В случае же, если отделение общественного объединения не принимает свой устав и действует на основании устава того общественного объединения, отделением которого оно является, центральный руководящий орган данного объединения уведомляет управление Росрегистрации в соответствующем субъекте Федерации о наличии указанного отделения, его месте нахождения, сообщает сведения о его руководящих органах. В этом случае права юридического лица указанное отделение приобретает со дня его государственной регистрации.

Как принимается решение о государственной регистрации общественно-го объединения?

Решение о государственной регистрации общественного объединения должно быть принято в месячный срок со дня подачи заявления о государственной регистрации общественного объединения. Федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган в этот срок обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям мотивированный отказ в письменной форме, который может быть обжалован в судебном порядке.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган после принятия решения о государственной регистрации общественного объединения направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

На основании указанного решения и представленных федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом сведений и документов уполномоченный регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в Единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не

позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган не позднее трех рабочих дней со дня получения от уполномоченного регистрирующего органа информации о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц записи об общественном объединении выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

Принятию решения о государственной регистрации общественного объединения предшествует подготовка материалов к рассмотрению, в ходе которой анализируются устав и другие учредительные документы с точки зрения:

- 1) соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам «О государственной регистрации юридических лиц», «Об общественных объединениях», федеральным законам об отдельных видах общественных объединений;
- 2) наличия полного перечня требуемых по закону учредительных документов;
- 3) соблюдения надлежащего порядка и правильности оформления учредительных документов;
- 4) достоверности информации, содержащейся в представленных на государственную регистрацию учредительных документах;
- 5) соответствия названия общественного объединения требованиям закона;
- 6) наличия в Едином государственном реестре юридических лиц зарегистрированного общественного объединения с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность.

Росрегистрация и ее территориальные органы в необходимых случаях осуществляют проверку учредительных документов и других материалов, представленных для государственной регистрации общественного объединения, которая предполагает:

- 1) получение для ознакомления у обратившегося за государственной регистрацией общественного объединения подлинных экземпляров учредительных документов и иных материалов;
- 2) получение справок и объяснений от представителей общественных объединений и других заинтересованных лиц и организаций по вопросам, связанным с государственной регистрацией общественного объединения;
- 3) направление запросов в государственные органы и общественные объединения;
- 4) получение заключений специалистов по вопросам, возникающим в связи с государственной регистрацией общественных объединений;
- 5) совершение иных действий, вытекающих из требований закона.

По письменному заявлению общественного объединения представленные материалы могут быть возвращены ему с отметкой об этом в журнале учета входящих документов в случае, если решение о государственной регистрации данного объединения в качестве юридического лица еще не принято (кроме одного экземпляра устава и заявления, которые остаются в Росрегистрации или ее территориальном органе).

Имеющиеся замечания к представленным учредительным документам, требующие их доработки, но не препятствующие принятию решения о государственной регистрации соответствующего объединения, в официальном порядке могут доводиться до сведения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения в письменном виде. Редактирование находящихся на рассмотрении в Росрегистрации или ее территориальном органе учредительных документов не допускается.

Представлять интересы общественного объединения по вопросам его государственной регистрации в Росрегистрации или ее территориальных органах без доверенности могут руководители общественного объединения, наделенные в соответствии с его уставом правом представлять данное общественное объединение в органах государственной власти, а другие лица – по доверенности, выдаваемой уполномоченным на то руководящим органом или правомочным должностным лицом общественного объединения в соответствии с его уставом.

Решение о государственной регистрации общественного объединения оформляется в виде заключения и утверждается распоряжением Росрегистрации или ее территориального органа.

На каждой странице всех экземпляров устава общественного объединения проставляется специальный штамп с указанием наименования органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, и даты принятия решения о государственной регистрации. Устав общественного объединения, направляемый в регистрирующий орган, прошивается и заверяется на обороте последнего листа подписью уполномоченного должностного лица, ответственного за ведение ведомственного реестра Росрегистрации или ее территориального органа. Устав общественного объединения, предназначенный для вручения представителю общественного объединения, прошивается и заверяется на обороте последнего листа подписью должностного лица, ответственного за принятие решения о государственной регистрации, и гербовой печатью.

Что делать, если утрачены документы?

В случае утраты подлинников свидетельства о государственной регистрации общественного объединения, в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии, или устава указанных объединений

Росрегистрация или ее территориальный орган может принять решение о выдаче дубликатов утраченных документов.

Для выдачи дубликатов свидетельства о государственной регистрации общественного объединения, в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии, и (или) уставов этих объединений в орган, принявшие решение о государственной регистрации указанных объединений, подаются следующие документы:

- 1) заявление, подписанное руководителями общественного объединения;
- 2) решение постоянно действующего руководящего органа объединения по факту утраты подлинников документов;
- 3) акты, справки, другие материалы и сведения, подтверждающие факт утраты подлинников указанных документов;
- 4) опись документов, представленных для получения дубликатов утраченных документов.

Заявления о выдаче дубликатов свидетельства о государственной регистрации общественного объединения, в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии, и их уставов рассматриваются в месячный срок. При необходимости проводится проверка достоверности факта утраты документов. По заявлению о выдаче дубликатов утраченных документов могут быть приняты решения о выдаче дубликатов документов либо об отказе в их выдаче.

По результатам рассмотрения заявления составляется заключение. Решение о выдаче дубликатов документов или об отказе в их выдаче утверждается распоряжением. В случае отказа в выдаче дубликатов утраченных документов заявителю сообщается об этом в письменном виде с обоснованием отказа.

При оформлении дубликатов регистрационных документов общественного объединения, в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии, на лицевой стороне документа делается отметка: «Дубликат». Копии выданных дубликатов документов, а также материалы, послужившие основанием для их выдачи, приобщаются к регистрационному делу объединения, хранящемуся в ведомственном реестре юридических лиц.

Почему отказывают в государственной регистрации? Практика обжалования

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (статья 23) четко определяет основания отказа в государственной регистрации общественного объединения и порядок его обжалования. В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано только по следующим основаниям:

- 1) если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;

- 2) если необходимые для государственной регистрации документы, указанные выше, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;
- 3) если выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем, поскольку его деятельность приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;
- 4) если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории;
- 5) если установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация;
- 6) если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается. Таким образом, если общественному объединению будет отказано в регистрации, например, по причине того, что его деятельность является нецелесообразной, поскольку на соответствующей территории уже существует сходное общественное объединение, с такими же целями деятельности, то такой отказ будет обязательно признан судом незаконным.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации данного объединения. Отказ в государственной регистрации общественного объединения оформляется в форме заключения, утвержденного уполномоченным должностным лицом Росрегистрации или ее территориального органа.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, повлекших отказ. Рассмотрение повторного обращения в Росрегистрацию или ее территориальный орган и вынесение по этому обращению решения о государственной регистрации производится в рассмотренном выше порядке. Практика регистрации общественных объединений показывает, что чиновники регистрирующего органа могут в своем документе просто дать общее замечание, что документы общественного объединения не соответствуют Федеральному закону «Об общественных объединениях». В этом случае необходимо требовать от них, чтобы в документе были указаны конкретные пункты статей закона, которым, по мнению чиновника, не соответствуют опять же конкретно указанные положения

документов общественного объединения. Если общественное объединение согласится с замечаниями, то оно сможет их исправить и представить на регистрацию доработанные документы.

Такому общественному объединению, как профсоюз, отказать в государственной регистрации не имеют права. Это подтверждается и судебными решениями. Так, Управление юстиции Кемеровской области отказало в регистрации общественного объединения – профсоюза безработных, работников частных предприятий и надомников Кузбасса. В обоснование своего решения Управление юстиции сослалось на то, что указанный профсоюз фактически таковым не является, поскольку объединяет работников предприятий различных форм собственности и безработных, что не соответствует статье 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», согласно которой профсоюз – это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Признавая отказ Управления юстиции области в регистрации общественного объединения профсоюза незаконным, суд правомерно исходил из положения пункта 3 части 1 статьи 8 упомянутого федерального закона, запрещающего органам юстиции осуществлять какой-либо контроль за деятельностью профсоюзов и отказывать им в регистрации⁴. В случае если деятельность профсоюза противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Федерации, федеральным законам, она может быть приостановлена или запрещена соответствующим судом Российской Федерации по заявлению прокурора (часть 2 статьи 10 названного федерального закона), по данному же делу им такого требования не заявлялось.

Как показывает изучение деятельности регистрирующих органов, одной из основных причин отказа в регистрации общественных объединений является несоответствие положений их уставов федеральному законодательству. Это несоответствие выражается главным образом в следующем: отсутствие или неточное определение правовой формы, что противоречит требованиям статьи 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» (например, «фонд социальной защиты молодежи г. Новосибирска», тогда как нужно «общественный фонд»), несоответствие целей и видов деятельности статусу общественного объединения (закрепление в уставе коммерческой, производственной деятельности).

Так, основания отказа в регистрации общественной организации «Клуб

⁴ Определение № 81Г-99-24.

любителей танцевального спорта города Новосибирска» были таковы: «Цели и виды деятельности организации, предусмотренные статьями 2.1 и 2.2 Устава, в большей своей части не конкретизированы и по своей сущности не соответствуют целям общественной организации. При определении видов деятельности общественной организации следует руководствоваться статьей 117 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой общественная организация создается для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей своих членов. Статья 2.2.14 Устава содержит и положение о том, что организация осуществляет "иную деятельность, отвечающую целям и задачам и не противоречащую действующему законодательству". Данное положение Устава противоречит статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей для некоммерческих организаций, в том числе и общественных объединений, специальную правоспособность. Таким образом, общественные объединения вправе заниматься только теми видами деятельности, которые указаны в их учредительных документах и соответствуют целям их создания».

Кроме того, для общественных объединений не требуется уставного капитала, а стоимость регистрации значительно меньше, чем при регистрации хозяйственных структур. Поэтому нередко коммерческие организации стремятся зарегистрироваться как общественные⁵.

Если же общественное объединение не согласно с замечаниями чиновников, поскольку считает их несоответствующими закону, а также если в регистрации исправленных документов будет отказано повторно, то общественное объединение вправе обжаловать это в суд.

Судебная практика показывает, что иски по спорам о регистрации общественных объединений нередко направляются не в соответствующие судебные инстанции – вместо судов общей юрисдикции в арбитражные суды. Однако споры по поводу регистрации общественной организации не носят экономического характера и не подлежат рассмотрению в арбитражном суде. Приведем пример.

Магаданский областной совет Российской оборонной спортивно-технической организации (РОСТО) обратился в Арбитражный суд Магаданской области с иском к администрации Сусуманского района о признании недействительным постановления администрации «О регистрации Сусуманской районной оборонной спортивно-технической организации». Это исковое требование было удовлетворено. Постановлением апелляционной инстанции решение оставлено без изменения. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассмотрел протест заместителя Председателя Высшего Ар-

⁵ См.: Жиганов Г. Контроль за деятельностью общественных и религиозных объединений // Российская юстиция. 2000. № 8.

битражного Суда Российской Федерации на эти акты, в котором предлагалось их отменить, производство по делу прекратить⁶.

Президиум посчитал, что протест подлежит удовлетворению по следующим основаниям. Решение суда было мотивировано тем, что государственная регистрация Сусуманской районной оборонной спортивно-технической организации произведена незаконно, поскольку органам местного самоуправления не предоставлено право на регистрацию общественных объединений. В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» право регистрировать общественные объединения, в том числе регионального и местного значения, закреплено за органами юстиции. Судебные инстанции также указали, что государственная регистрация Сусуманской районной оборонной спортивно-технической организации противоречит уставу РОСТО, так как им не предусмотрено создание районных отделений РОСТО с правами юридического лица. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что споры по поводу регистрации общественной организации не носят экономического характера и не подлежат рассмотрению в арбитражном суде.

Реорганизация – один из способов создания общественного объединения

В соответствии со статьей 25 Федерального закона «Об общественных объединениях» реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания. Документы, необходимые для осуществления государственной регистрации общественного объединения, создаваемого путем реорганизации, представляются в федеральный орган государственной регистрации или его территориальные органы в соответствующих субъектах Российской Федерации. При этом перечень указанных документов и порядок их представления определяются Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 442.

При государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации (преобразования, слияния, разделения, выделения, присоединения), в федеральный и территориальный органы регистрации представляются следующие документы:

- а) заявление о государственной регистрации каждого вновь возникшего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, подписанное уполномоченными лицами общественного объединения в соответствии с его уставом;
- б) учредительные документы каждого вновь возникшего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, с учетом ее формы (преобразование, слияние, разделение, выделение, присоединение): устав юридического лица в

⁶ Постановление от 26 июня 2001 г. № 1022/01.

трех экземплярах; протокол высшего руководящего органа общественного объединения о реорганизации общественного объединения, об утверждении устава вновь возникшего юридического лица, избрании руководящих и контрольных органов общественного объединения, утверждении передаточного акта или разделительного баланса; списки делегатов, присутствующих на съезде (конференции, общем собрании) по вопросу реорганизации общественного объединения, с указанием фамилии, имени, отчества делегата и регионального подразделения; список членов постоянно действующего руководящего органа с указанием фамилии, имени, отчества, должности, даты рождения, паспортных данных, адреса и контактного телефона; сведения о структурных подразделениях, подтверждающих статус (общероссийский, международный) общественного объединения;

в) передаточный акт или разделительный баланс, утвержденный съездом (конференцией, общим собранием);

г) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) подлинники свидетельства и устава реорганизуемого общественного объединения;

ж) опись документов, представляемых на государственную регистрацию общественного объединения.

При государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации (преобразования, слияния, разделения, выделения, присоединения), в территориальный орган юстиции представляются следующие документы:

а) заявление о государственной регистрации каждого вновь возникшего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, подписанное уполномоченными лицами общественного объединения в соответствии с его уставом;

б) учредительные документы каждого вновь возникшего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, с учетом ее формы (преобразование, слияние, разделение, выделение, присоединение): устав юридического лица в трех экземплярах; протокол высшего руководящего органа общественного объединения о реорганизации общественного объединения, утверждении устава вновь возникшего юридического лица, избрании руководящих и контрольных органов общественного объединения, утверждении передаточного акта или разделительного баланса; списки членов (делегатов), присутствующих на съезде (конференции, общем собрании) по вопросу реорганизации общественного объединения, с указанием фамилии, имени, отчества члена (делегата); список членов постоянно действующего руководящего органа с указанием фа-

мии, имени, отчества, должности, даты рождения, паспортных данных, адреса и контактного телефона; сведения о структурных подразделениях, подтверждающих статус (межрегиональный) общественного объединения;

в) передаточный акт или разделительный баланс, утвержденный съездом (конференцией, общим собранием);

г) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) подлинники свидетельства и устава реорганизованного юридического лица;

ж) уведомление уполномоченного органа общественного объединения о реорганизации, подаваемое в территориальный орган юстиции, где имеются его структурные подразделения, с приложением копии устава и свидетельства о государственной регистрации вновь созданного юридического лица.

При государственной регистрации региональных (местных) отделений, создаваемых путем реорганизации и действующих на основании единого устава, представляются следующие документы:

а) заявление о государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, подписанное уполномоченными лицами регионального (местного) отделения в соответствии с уставом;

б) устав общественного объединения, заверенный его уполномоченными лицами, в двух экземплярах;

в) протокол высшего руководящего органа регионального (местного) отделения о реорганизации общественного объединения, утверждении передаточного акта или разделительного баланса;

г) списки членов (делегатов), присутствующих на общем собрании, конференции регионального (местного) отделения, с указанием фамилии, имени, отчества члена (делегата);

д) список членов постоянно действующего руководящего органа с указанием фамилии, имени, отчества, должности, даты рождения, паспортных данных, адреса и контактного телефона;

е) передаточный акт или разделительный баланс;

ж) документ о предоставлении юридического адреса региональному (местному) отделению;

з) уведомление общественного объединения о его реорганизации, подписанное уполномоченными лицами;

и) документ об уплате государственной пошлины;

к) подлинник свидетельства реорганизуемого отделения;

л) опись документов в двух экземплярах.

Государственная регистрация общественного объединения, создаваемого путем реорганизации, если не принято решение об отказе в указанной государственной регистрации, осуществляется в срок не более чем 30 рабочих дней со дня представления всех оформленных в установленном порядке документов.

Имущество общественного объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

3.2.2. Как создать политическую партию?

Способы создания политических партий

Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Федеральный закон «О политических партиях» (статья 11) предусматривает два способа создания политической партии: 1) на учредительном съезде политической партии, 2) путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Федерации, о принятии устава политической партии и принятии ее программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Со дня создания политическая партия осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, связанную с формированием своих региональных отделений и получением документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в Единый государственный реестр юридических лиц.

В случае преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения съезд общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения принимает решения:

- 1) о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию;
- 2) о преобразовании их региональных подразделений в субъектах Федерации в региональные отделения политической партии;
- 3) о принятии устава политической партии и принятии ее программы;
- 4) о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.

При создании политической партии путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения политическая партия считается созданной со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Для чего образуется организационный комитет?

Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии гражданами Российской Федерации, имеющими право быть членами политической партии, образуется организационный комитет (статья 12 Федерального закона «О политических партиях»). В состав этого комитета должно входить не меньше 10 человек. Организационный комитет уведомляет в письменной форме Росрегистрацию о своем намерении создать политическую партию и указывает ее предполагаемое наименование. Вместе с уведомлением в указанный орган направляются:

- 1) сведения не менее чем о 10 членах организационного комитета (фамилии, имена, отчества, даты рождения, гражданство, контактные телефоны);
- 2) протокол собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (но не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет для формирования средств организационного комитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности (фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, гражданство, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, контактный телефон).

Росрегистрация или ее территориальный орган в день получения уведомления и названных выше документов выдает уполномоченному лицу организационного комитета документ, подтверждающий их представление. Организационный комитет в течение месяца со дня выдачи ему такого документа публикует в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях сведения о намерении создать политическую партию и представлении в Росрегистрацию соответствующих документов.

Организационный комитет самостоятельно определяет порядок своей деятельности. В течение срока своих полномочий он готовит, созывает и проводит учредительный съезд политической партии. В этих целях организационный комитет:

- 1) осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, направленную на формирование в субъектах Федерации региональных отделений создаваемой политической партии, в том числе проводит

собрания сторонников создаваемой политической партии для избрания делегатов на учредительный съезд политической партии;

2) открывает через уполномоченное лицо организационного комитета расчетный счет в одной из кредитных организаций Российской Федерации и сообщает об этом в федеральный уполномоченный орган.

Средства организационного комитета формируются из пожертвований политической партиям.

После проведения учредительного съезда политической партии организационный комитет прекращает свою деятельность. При этом денежные средства и иное имущество организационного комитета, а также финансовый отчет об их использовании, в котором указываются источники поступления денежных средств и иного имущества, передаются созданной политической партии.

Если организационным комитетом в течение срока его полномочий не будет проведен учредительный съезд политической партии, то по истечении этого срока организационный комитет прекращает свою деятельность. При этом оставшиеся денежные средства организационного комитета передаются жертвователям пропорционально внесенным пожертвованиям, иное имущество также возвращается жертвователям.

Преобразование в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения

Сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации (движения), созываемого для их преобразования в политическую партию, организационный комитет либо общероссийская общественная организация (движение) публикует в «Российской газете» или иных общероссийских периодических печатных изданиях. Указанные сведения публикуются не позднее чем за месяц до дня созыва учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию.

По экономическим причинам публиковать указанную выше информацию целесообразно именно в «Российской газете», поскольку она обязана на безвозмездной основе опубликовать сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию. Причем закон устанавливает и четкий срок, в который «Российская газета» обязана произвести такую публикацию, – в течение двух недель со дня представления в издание данных сведений.

Учредительный съезд политической партии считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие более половины

субъектов Российской Федерации и преимущественно проживающие в этих субъектах Федерации. Норма представительства делегатов учредительного съезда устанавливается организационным комитетом из расчета, что каждый из указанных субъектов Федерации должен быть представлен не менее чем тремя делегатами. Решения учредительного съезда политической партии принимаются большинством голосов делегатов учредительного съезда политической партии.

Решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию и иные решения принимаются съездом общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в соответствии с их уставами. Съезд общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие находящиеся на территориях более чем половины субъектов Федерации региональные отделения общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения и преимущественно проживающие в этих субъектах Федерации. Норма представительства делегатов съезда устанавливается из расчета не менее трех делегатов от каждого из указанных региональных отделений. Создавать организационный комитет в случае преобразования общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию не требуется.

После проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, принявшего решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию, политическая партия в течение месяца представляет основные положения своей программы в «Российскую газету» для опубликования. «Российская газета» обязана в течение месяца после представления указанных положений на безвозмездной основе опубликовать основные положения программы политической партии в объеме не менее 200 газетных строк.

Государственная регистрация политической партии и ее региональных отделений

В отличие от иных общественных объединений, для которых государственная регистрация является добровольной, политическая партия и ее региональные отделения подлежат обязательной государственной регистрации (статья 15 Федерального закона «О политических партиях»), которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной реги-

страции юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений. Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации. Свидетельством государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения является документ, подтверждающий факт внесения записи о политической партии или ее региональном отделении в Единый государственный реестр юридических лиц.

Решение о государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений принимается соответственно Росрегистрацией и ее территориальными органами. Документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, представляются в Росрегистрацию не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, принявшего решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию.

Государственная регистрация региональных отделений политической партии осуществляется после государственной регистрации политической партии, при этом более чем в половине субъектов Федерации государственная регистрация региональных отделений политической партии должна быть осуществлена не позднее чем через шесть месяцев со дня государственной регистрации политической партии.

Росрегистрация или ее территориальный орган не позднее чем через три рабочих дня со дня получения от регистрирующего органа информации о внесенной в Единый государственный реестр юридических лиц записи о политической партии или ее региональном отделении выдает уполномоченному лицу политической партии или ее регионального отделения документ, подтверждающий факт внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц. При этом в случае, если не принято решение об отказе в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения, указанный документ должен быть выдан не позднее чем через месяц со дня подачи соответствующего заявления о государственной регистрации.

Если уставом политической партии предусмотрено наделение правом юридического лица иного структурного подразделения политической партии, то государственная регистрация такого структурного подразделения осуществляется в порядке, предусмотренном для государственной регистрации регионального отделения политической партии.

Какие документы необходимы для государственной регистрации политической партии, созданной на учредительном съезде политической партии?

Для государственной регистрации политической партии, созданной на учредительном съезде политической партии, в Росрегистрацию представляются следующие документы:

1. Заявление, подписанное уполномоченными лицами политической партии, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства и контактных телефонов. Заявление о государственной регистрации политической партии представляется в двух экземплярах. Подписи уполномоченных лиц на одном экземпляре заявления должны быть нотариально удостоверены в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для государственной регистрации юридических лиц.
2. Устав политической партии в двух экземплярах, сброшюрованный, пронумерованный, заверенный уполномоченными лицами политической партии, а также текст устава в машиночитаемом виде. Все экземпляры устава представляются в оригиналах. Устав должен содержать положения, изложенные в статье 21 Федерального закона «О политических партиях».
3. Программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами политической партии, а также текст программы в машиночитаемом виде.
4. Заверенные уполномоченными лицами политической партии копии решений учредительного съезда политической партии о создании политической партии, о принятии устава политической партии и принятии ее программы, создании региональных отделений политической партии, формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования (см. приложение 17). Копии решений учредительного съезда политической партии представляются в двух экземплярах.
5. Документ об уплате государственной пошлины. Размеры государственной пошлины за государственную регистрацию политических партий установлены в статье 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации. Государственная пошлина уплачивается за государственную регистрацию политической партии в размере 1000 руб. Платежное поручение или иной документ банка, подтверждающий уплату в федеральный бюджет Российской Федерации государственной пошлины за государственную регистрацию политической партии или ее регионального отделения, представляется в двух экземплярах (оригинал и ксерокопия).
6. Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа политической партии, по которому осуществляется связь с

политической партией. Эти сведения могут быть подтверждены гарантийными письмами и другими документами.

7. Экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии («Российская газета» либо иное издание).
8. Заверенные уполномоченными лицами региональных отделений политической партии копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов Российской Федерации конференций или общих собраний региональных отделений политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии.

Росрегистрация в день получения указанных документов и материалов обязана выдать уполномоченным лицам политической партии документ, подтверждающий их получение. Росрегистрация не вправе требовать от политической партии представления каких-либо дополнительных документов для государственной регистрации политической партии.

Росрегистрация или ее территориальный орган не позднее чем через три рабочих дня со дня получения от регистрирующего органа информации о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц записи о политической партии или ее региональном отделении выдает уполномоченному лицу политической партии или ее региональному отделению свидетельство об их государственной регистрации, подтверждающее факт внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр юридических лиц. При этом, в случае если не принято решение об отказе в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения, указанное свидетельство должно быть выдано не позднее чем через месяц со дня подачи соответствующего заявления о государственной регистрации.

Следует заметить, что предпринимались попытки в судебном порядке оспорить регистрацию и перерегистрацию всех политических партий в Российской Федерации, однако они не увенчались успехом, во многом по формальным основаниям. Так, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела дело по заявлению Б. о признании недействительной регистрации и перерегистрации в 2002 г. Минюстом России всех политических партий в соответствии с принятым Федеральным законом «О политических партиях».

Б. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с вышеуказанным требованием. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2002 г. в принятии искового заявления Б. отказано в связи с его неподсудностью Верховному Суду⁷. В частной жалобе заявитель просил об от-

⁷ Определение от 11 марта 2003 г. № КА03-71.

мене определения, ссылаясь на его незаконность. Кассационная коллегия оставила определение судьи Верховного Суда от 23 декабря 2002 г. подлежащим оставлению без изменения.

Согласно гражданско-процессуальному законодательству Российской Федерации Верховный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании постановлений о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий. Как следует из содержания заявления, поданного на первую инстанцию, Б. просит признать недействительной регистрацию и перерегистрацию политических партий. Данные требования не отнесены законом к подсудности Верховного Суда. Изменение подсудности возможно лишь с согласия обеих сторон, так как, в соответствии со статьей 47 Конституции Российской Федерации, никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Поскольку отсутствует специальный закон, который бы устанавливал обязательную подсудность Верховному Суду заявлений с требованиями, аналогичными указанными выше, а Конституция в соответствии с ее статьей 15 имеет высшую юридическую силу и прямое действие, то в принятии заявления судьей Верховного Суда было отказано обоснованно.

Вместе с тем из заявления Б. видно, что его требования сводятся к ликвидации ряда политических партий и общественных объединений. Как правильно указано в определении судьи, согласно статьям 39, 41 Федерального закона «О политических партиях», статье 9 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» заявление о ликвидации политической партии может быть подано в Верховный Суд федеральным уполномоченным органом, генеральным прокурором и федеральным органом исполнительной власти. Заявитель к ним, как и к лицам, указанным в статьях 42, 43 Федерального закона «Об общественных объединениях» и правомочным ставить вопрос о прекращении деятельности общественного объединения, не относится, поскольку ему не предоставлено право на обращение в суд с такими требованиями, и в принятии заявления отказано на основании пункта 1 части 1 статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Какие документы необходимы для государственной регистрации партии, созданной путем преобразования из общероссийской общественной организации (движения)?

Для государственной регистрации политической партии, созданной путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации (движения), в Росрегистрацию представляются следующие документы:

1. Заявление, подписанное уполномоченными лицами общероссийской общественной организации (движения) или иного органа, ответственными за

- их преобразование в политическую партию, с указанием фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства и контактных телефонов таких лиц. Заявление о государственной регистрации политической партии и ее регионального отделения представляется в двух экземплярах. Подписи уполномоченных лиц на одном экземпляре заявления должны быть нотариально удостоверены в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для государственной регистрации юридических лиц.
2. Устав политической партии в двух экземплярах, сброшюрованный, пронумерованный, заверенный уполномоченными лицами общероссийской общественной организации (движения) или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, а также текст устава в машиночитаемом виде. Все экземпляры устава представляются в оригиналах; устав должен содержать положения, изложенные в статье 21 Федерального закона «О политических партиях».
 3. Программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, а также текст программы в машиночитаемом виде.
 4. Заверенные уполномоченными лицами общероссийской общественной организации (движения) или иного органа, ответственными за их преобразование в политическую партию, копии решений съезда общероссийской общественной организации (движения) о ее преобразовании в политическую партию, принятии устава политической партии и принятии ее программы, преобразовании региональных отделений общероссийской общественной организации (движения) в региональные отделения политической партии, формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования (см. приложение 18). Копии решений съезда общероссийской общественной организации (движения) о преобразовании ее в политическую партию представляются в двух экземплярах.
 5. Документ об уплате государственной пошлины. Платежное поручение или иной документ банка, подтверждающий уплату в федеральный бюджет Российской Федерации государственной пошлины за государственную регистрацию политической партии представляется в двух экземплярах (оригинал и ксерокопия).
 6. Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа политической партии, по которому осуществляется связь с политической партией. Эти сведения об адресе (месте нахождения) могут быть подтверждены гарантийными письмами и другими документами.

7. Экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения съезда общероссийской общественной организации (движения), созываемого для ее преобразования в политическую партию («Российская газета» либо иное издание).
8. Заверенные уполномоченными лицами региональных отделений общероссийской общественной организации (движения) копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов Федерации конференций или общих собраний региональных отделений общероссийской общественной организации (движения) с решениями о преобразовании региональных отделений общероссийской общественной организации (движения) в региональные отделения политической партии и с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии (см. приложение 20).
9. Передаточный акт общероссийской общественной организации (движения), составленный в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Росрегистрация в день получения документов и материалов, указанных выше, выдает уполномоченным лицам политической партии документ, подтверждающий их получение. Росрегистрация не вправе требовать от политической партии представления каких-либо дополнительных документов для государственной регистрации политической партии.

Какие документы необходимы для государственной регистрации регионального отделения политической партии?

Для государственной регистрации регионального отделения политической партии в территориальный орган Росрегистрации представляются следующие документы:

1. Копия решения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации (движения) о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии либо копия решения уполномоченного органа политической партии о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии. От регионального отделения политической партии могут потребовать также заявление о государственной регистрации регионального отделения политической партии (представляется в двух экземплярах). Подписи уполномоченных лиц на одном экземпляре заявления должны быть нотариально удостоверены в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для го-

- сударственной регистрации юридических лиц.
2. Заверенная уполномоченными лицами политической партии копия документа о государственной регистрации политической партии.
 3. Заверенные уполномоченными лицами политической партии копии устава и программы политической партии.
 4. Заверенная уполномоченными лицами регионального отделения политической партии копия протокола конференции или общего собрания регионального отделения политической партии о его создании с указанием численности членов политической партии в ее региональном отделении, а также места нахождения руководящих органов регионального отделения политической партии (см. приложение 19). Копии протоколов конференций или общего собрания регионального отделения политической партии представляются в двух экземплярах.
 5. Документ об уплате государственной пошлины. Размер государственной пошлины за государственную регистрацию регионального отделения политической партии установлен в статье 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации. Государственная пошлина уплачивается за государственную регистрацию каждого регионального отделения политической партии в размере 1000 руб. Платежное поручение или иной документ банка, подтверждающий уплату в федеральный бюджет Российской Федерации государственной пошлины за государственную регистрацию регионального отделения политической партии представляется в двух экземплярах (оригинал и ксерокопия).
 6. Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа регионального отделения политической партии, по которому осуществляется связь с региональным отделением политической партии. Эти сведения об адресе (месте нахождения) могут быть подтверждены гарантийными письмами и другими документами.
 7. Список членов регионального отделения политической партии.

Территориальный орган Росрегистрации в день получения перечисленных выше документов выдает уполномоченным лицам политической партии документ, подтверждающий их получение. Следует особо отметить, что территориальный орган Росрегистрации не вправе требовать от политической партии представления каких-либо дополнительных документов для государственной регистрации регионального отделения политической партии.

Причины отказа в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации только в следующих случаях:

1. Положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

2. Наименование и (или) символика политической партии не соответствуют следующим требованиям статей 6 и 7 Федерального закона «О политических партиях»:

а) в наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, используются наименования иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации в связи с осуществлением экстремистской деятельности; наименования органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имя и (или) фамилия гражданина;

б) наименование политической партии не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности и (или) авторских прав; используется наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства;

в) символика политической партии совпадает с государственной символикой Российской Федерации, государственной символикой субъектов Российской Федерации, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств;

г) в качестве эмблемы и иных символов политической партии используются эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также эмблемы и иные символы организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена;

д) символика политической партии не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности и (или) авторских прав (запрещается использовать символику, оскорбляющую или порочащую Государственный флаг, Государственный герб, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства).

3. Не представлены рассмотренные выше документы, необходимые для государственной регистрации политической партии.

4. Росрегистрацией установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям Федерального закона «О политических партиях».

5. Нарушены установленные Федеральным законом «О политических партиях» сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии.

Региональному отделению политической партии может быть отказано в государственной регистрации только в двух следующих случаях: 1) не представлены рассмотренные выше документы, необходимые для государственной регистрации регионального отделения политической партии; 2) территориальным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации регионального отделения политической партии документах информация не соответствует требованиям закона.

Необходимо помнить, что программа политической партии представляется исключительно для сведения Росрегистрации. Любые ошибки, неточности в программе не могут служить основанием для отказа в государственной регистрации политической партии. Единственным исключением является создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Росрегистрации запрещается требовать от политической партии внесения каких-либо изменений в ее программу.

В случае принятия уполномоченными органами решения об отказе в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения заявителю сообщается об этом. Отказ в государственной регистрации оформляется в форме заключения и утверждается Росрегистрацией или ее территориальным органом, и заявителю сообщается об этом в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов, причем с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации данной политической партии или ее регионального отделения. Политической партии и ее региональному отделению может быть отказано в государственной регистрации по основаниям, изложенным в статье 20 Федерального закона «О политических партиях».

Отказ в государственной регистрации либо уклонение от государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения могут быть обжалованы в суд. Заявление политической партии или ее регионального отделения об обжаловании отказа в государственной регистрации рассматривается судом в течение месяца со дня подачи заявления. Отказ в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения не является препятствием для повторных представлений документов в уполномоченные органы для государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения при условии устранения оснований, вызвавших такой отказ. Рассмотрение уполномоченными органами повторных представлений документов и вынесение по ним решений осуществляется в рассмотренном выше порядке для государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения.

Практика государственной регистрации общественных объединений показывает, что нередко в такой регистрации отказывают по причине несоответствия представленных общественным объединением документов требованиям регионального законодательства. При этом необходимо помнить, что руководствоваться здесь нужно требованиями именно Федерального закона «Об общественных объединениях». Поэтому положения законов субъектов Российской Федерации, противоречащие этому федеральному закону, следует обжаловать в суд.

Например, гражданин Ч. оспаривал конституционность статьи 4 Закона Костромской области от 4 декабря 1998 г. «О статусе общественных объединений на территории Костромской области». Согласно этой статье областным (региональным) общественным объединением является объединение, созданное в порядке, установленном федеральным законом, и имеющее свои структурные подразделения на территориях более половины муниципальных образований Костромской области. Заявитель оспаривал данную статью в части, предусматривающей наличие у областного (регионального) общественного объединения своих структурных подразделений на территориях более половины муниципальных образований Костромской области. По мнению заявителя, оспариваемое положение нарушает его право на объединение, не соответствует конституционно значимым целям ограничения прав и свобод, нарушает конституционно установленное разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и тем самым противоречит статьям 3 (часть 4), 4, 30 (часть 1), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации. Заявителю по данным основаниям было отказано в регистрации общественного объединения на территории Костромской области.

Вынесенным по жалобе гражданина Ч. решением Костромского областного суда от 27 апреля 2002 г., оставленным без изменения Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 июля 2002 г., статья 4 Закона Костромской области «О статусе общественных объединений на территории Костромской области» в части слов «и имеющие свои структурные подразделения на территориях более половины муниципальных образований Костромской области» была признана противоречащей федеральному закону, недействующей и не подлежащей применению со дня вступления решения в законную силу. Во исполнение судебного решения это положение было исключено соответствующим Законом Костромской области.

3.3. Государственный контроль за деятельностью общественных объединений и политических партий

3.3.1. Пределы государственного контроля

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и законодательство Российской Федерации о социальном страховании.

Государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами законов об общественных объединениях, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 136 Уголовного кодекса Российской Федерации дискриминация, т.е. нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, наказывается штрафом в размере до 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок до 180 часов,

либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, наказывается штрафом в размере от 100 000 до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от 120 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

3.3.2. Обязанности общественных объединений

Обязанности общественных объединений, в том числе по их отчетности, определены в статье 29 Федерального закона «Об общественных объединениях». Общественное объединение обязано:

- 1) соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- 2) ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- 3) ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц. Согласно Методическим рекомендациям для руководителей общественных объединений по форме и объему представляемых сведений во исполнение статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» Минюста России, такая информация должна содержать сведения о полном наименовании юридического лица, его регистрационном номере, дате регистрации, адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа, руководителе объединения (фамилия, имя, отчество, домашний адрес, контактный телефон), составе руководящего органа (фамилии, имена, отчества), наличии имущества на балансе общественного объединения, перечне мероприятий, проведенных за год юридическим лицом для достижения уставных целей, и некоторые другие сведения (о печатной продукции и т.д.)⁸;

⁸ См.: Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2002. № 12.

- 4) представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- 5) допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия;
- 6) оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации;
- 7) информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Общественное объединение также обязано информировать орган, принявший решение о государственной регистрации данного объединения, об изменении сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц в течение трех дней с момента таких изменений. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» это следующие сведения:

- 1) полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование;
- 2) организационно-правовая форма;
- 3) адрес (место нахождения) постоянно действующего исполнительного органа юридического лица (в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа юридического лица – иного органа или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности), по которому осуществляется связь с юридическим лицом;
- 4) способ образования юридического лица (создание или реорганизация);
- 5) сведения об учредителях (участниках) юридического лица, в отношении акционерных обществ также сведения о держателях реестров их акционеров;
- 6) подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии учредительных документов юридического лица;
- 7) сведения о правопреемстве – для юридических лиц, созданных в результате реорганизации иных юридических лиц, для юридических лиц, в учредительные документы которых вносятся изменения в связи с реорганизацией,

а также для юридических лиц, прекративших свою деятельность в результате реорганизации;

- 8) дата регистрации изменений, внесенных в учредительные документы юридического лица, или в случаях, установленных законом, дата получения регистрирующим органом уведомления об изменениях, внесенных в учредительные документы;
- 9) способ прекращения деятельности юридического лица (путем реорганизации или путем ликвидации);
- 10) размер указанного в учредительных документах коммерческой организации уставного капитала (складочного капитала, уставного фонда, паевых взносов или другого);
- 11) фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии;
- 12) сведения о филиалах и представительствах юридического лица;
- 13) идентификационный номер налогоплательщика, код причины и дата постановки на учет юридического лица в налоговом органе;
- 14) коды по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности;
- 15) номер и дата регистрации юридического лица в качестве страхователя:
 - в территориальном органе Пенсионного фонда Российской Федерации;
 - в исполнительном органе Фонда социального страхования Российской Федерации;
 - в территориальном фонде обязательного медицинского страхования;
- 16) сведения о банковских счетах юридического лица.

Неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, указанных выше, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц.

Непредставление общественным объединением в установленный срок сведений об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного

объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц.

Следует также учитывать, что неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц. Так, Минюст России обратился в Верховный Суд Российской Федерации с иском о признании общественного объединения «Международный женский фонд социального прогресса "ЛЭИРА"» прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц, сославшись на то, что уставная деятельность этого объединения прекратилась фактически в 1993 г. В нарушение требований закона указанный фонд в течение более трех лет обновленных сведений о продолжении своей деятельности не представлял.

Верховный Суд иск удовлетворил по следующим основаниям. В соответствии с частями 2, 3 и 7 статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» общественное объединение обязано ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества и информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц. Непредставление обновленных сведений для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц в течение трех лет влечет за собой обращение органа, зарегистрировавшего общественное объединение, в суд с иском о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц.

Как установил суд, общественное объединение «Международный женский фонд социального прогресса "ЛЭИРА"» зарегистрировано в Министерстве юстиции СССР 22 апреля 1991 г. и включено в Единый государственный реестр юридических лиц. Однако начиная с 1993 г. его деятельность в соответствии с Уставом фонда не осуществлялась, и перед налоговыми органами объединение о своей финансовой деятельности не отчитывалось. В нарушение требований статьи 29 упомянутого федерального закона на протяжении более трех лет данное объединение не представляло в Минюст России обновленные сведения о продолжении своей деятельности с указанием действительного ме-

ста нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр. При таких данных допущенные общественным объединением нарушения требований статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» дали суду основание для признания его прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц.

Решением Верховного Суда Российской Федерации общественное объединение «Международный женский фонд социального прогресса "ЛЭИРА"» признано прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключено из Единого государственного реестра юридических лиц⁹.

3.3.3. Обязанности политической партии

Обязанности политической партии указаны в статье 27 Федерального закона «О политических партиях». Политическая партия обязана:

- 1) соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии;
- 2) ежегодно представлять в уполномоченные органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах, а также копию представляемого в Центризбирком России сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;
- 3) допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;
- 4) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

⁹ Решение от 16 апреля 1999 г. № ГКПИ 99-227.

Политическая партия и ее региональные отделения ежегодно представляют в уполномоченные органы сведения о количестве выдвинутых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями (в том числе в составе избирательного блока)¹⁰ зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты. Указанные сведения представляются в виде копии протокола о результатах выборов, заверенной избирательной комиссией соответствующего уровня.

Политическая партия и ее региональные отделения обязаны информировать уполномоченные органы об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений¹¹. Уполномоченные органы не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от политической партии или ее регионального отделения сообщают об этом в регистрирующий орган, который вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений о политической партии или ее региональном отделении.

В 2005 г. был изменен порядок предоставления финансовой отчетности политической партии. В настоящее время такая отчетность предоставляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Политическая партия представляет в Центризбирком России, а региональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии – в избирательную комиссию субъекта Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств политической партии. Эти сведения представляются ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала. Сведения о поступлении и расходовании средств политической партии должны содержать информацию об источниках и размерах денежных средств, поступивших на счета соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения, о стоимости имущества, поступившего соответственно политической партии, ее региональному отделению, иному зарегистрированному структурному подразделению в качестве пожертвований, о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества, и расходовании соответственно политической партией, ее региональным отделением, иным зарегистрированным структурным подразделением средств политической партии.

¹⁰ Положение об избирательных блоках действует до 1 января 2007 г.

¹¹ Этот перечень приведен нами выше на примере общественных организаций.

Политическая партия обязана ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в Центризбирком России сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств в отчетном году. Такой сводный финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетном году, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно. Перечень названных требований к сводному финансовому отчету является исчерпывающим.

Форма сводного финансового отчета и форма сведений о поступлении и расходовании средств в печатном и машиночитаемом виде устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В настоящее время Постановлением Центризбиркома России от 28 сентября 2005 г. №153/1025-4 установлены формы сводного финансового отчета политической партии и сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии.

Протоколом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 153-1-4 одобрены рекомендации по составлению сводного финансового отчета политической партии и сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии.

Сводный финансовый отчет политической партии о поступлении и расходовании средств за отчетный год представляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.

Сводный финансовый отчет политической партии составляется политической партией на основе финансовых (бухгалтерских) отчетов о результатах хозяйственной деятельности и сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений. Данные указываются в валюте Российской Федерации.

Сведения о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного

структурного подразделения политической партии представляются ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала, включают данные отчетного квартала и составляются в валюте Российской Федерации с округлением сумм до рублей.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения осуществляют налоговый учет и бухгалтерскую отчетность в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации для юридических лиц (Налоговым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

3.3.4. Государственный надзор и контроль за деятельностью общественных объединений

Кто осуществляет надзор?

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций обладает широким кругом полномочий. Так, он вправе:

- 1) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения общественных объединений, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- 2) требовать от руководителей и других должностных лиц общественных объединений представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- 3) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона. Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона должностными лицами общественных объединений вносит представле-

ние об устранении нарушений закона. Должностные лица общественных объединений обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (статья 6) предусмотрена возможность объявления предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель либо подчиненный ему соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного объединения, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения. В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено данное предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке. Предостережение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

Согласно статье 7 указанного федерального закона общественному объединению в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из его региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допу-

щенных нарушений. Если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, то в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение общественному объединению либо иной организации выносится Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором. Предупреждение общественному объединению может быть вынесено также федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующим территориальным органом. Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке. В случае, если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок соответствующими общественным объединением либо его региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном порядке соответствующие общественное объединение подлежит ликвидации, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

Генеральная прокуратура Российской Федерации периодически организует проверку исполнения Федерального закона «Об общественных объединениях» в субъектах Российской Федерации и Минюсте России. Материалы, поступившие с мест, показали, что прокуроры вскрывают грубые нарушения законов, регулирующих порядок регистрации и деятельности общественных объединений. Приведем несколько характерных примеров.

В ходе проверки деятельности общественного объединения «Союз ветеранов Афганистана» (Удмуртская Республика) было установлено, что его председатель использовал не по назначению денежные средства в размере 20 млн руб., выделенные Правительством России для строительства жилья семьям погибших в Афганистане. Прокуратурой республики в отношении председателя возбуждено уголовное дело, в ходе расследования которого выявлены и другие факты присвоения и растраты денежных средств Союза на общую сумму 302 млн руб.

Управлением юстиции Тверской области 27 мая 1996 г. была зарегистрирована городская общественная организация инвалидов «Опека». С момента регистрации деятельность этой организации фактически была направлена на создание коммерческих организаций. В результате предоставления налоговых льгот коммерческим структурам, созданным «Опекой», бюджет недополучил

налогов и других обязательных платежей на общую сумму более 6 млрд руб. Решениями арбитражного суда области удовлетворены иски прокурора о признании учредительных документов и государственной регистрации коммерческих структур, созданных «Опекой», недействительными. Кроме того, арбитражный суд области вынес частное определение в адрес областного управления юстиции в связи с выявленными нарушениями Федерального закона «Об общественных объединениях».

В нарушение требований статьи 20 Федерального закона «Об общественных объединениях» Министерством юстиции Республики Хакасия была зарегистрирована общественная организация «Региональная инспекция по защите прав потребителей». Присвоив себе права государственного контролирующего органа, работники этого объединения провели около 100 проверок соблюдения правил торговли продуктами питания в киосках г. Абакан, составляя по результатам проверок протоколы о нарушениях. Используя судебные повестки, представители объединения вызывали к себе руководителей частных предприятий торговли и предлагали уплатить вместо штрафа наличными любую сумму денег в размерах до 1 млн руб. Таким образом за 2 месяца было получено 11 млн руб. наличными. В отношении 22 предпринимателей, отказавшихся от уплаты денег без решения суда, работниками объединения протоколы об административном правонарушении направлялись в суд, и владельцы киосков были привлечены к ответственности.

В ходе проверки нередко выявляется, что главы органов местного самоуправления неправомерно вторгаются в сферу регистрации общественных объединений. В нарушение требований статьи 21 закона регистрация общественных объединений осуществлялась и органами местного самоуправления (Республика Дагестан, Краснодарский край, Москва, Московская, Новосибирская области). Например, общественные объединения «Барабинское общество охотников и рыболовов», «Общество слепых» прошли государственную перерегистрацию не в органах юстиции, а в органах государственной власти города и района.

В качестве юридического адреса общероссийского общественного движения коммунистических и социалистических сил России «Коммунисты, трудовая Россия – за Советский Союз» при регистрации в Минюсте России был указан адрес жилого помещения. Однако согласно статье 288 Гражданского кодекса Российской Федерации жилые помещения предназначены для проживания граждан. Размещение в жилом помещении предприятий, учреждений, организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое¹².

¹² См.: Буданов И., Лозина М. Закон «Об общественных объединениях»: проблемы надзора // Законность. 1998. № 6.

Финансовый контроль

Федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принявший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения.

Следует также учитывать, что финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» для общественных организаций (объединений) и их структурных подразделений, не осуществляющих предпринимательской деятельности и не имеющих, кроме выбывшего имущества, оборотов по реализации товаров (работ, услуг), устанавливается упрощенный состав годовой бухгалтерской отчетности. Общественные организации (объединения) и их структурные подразделения, не осуществляющие предпринимательской деятельности и не имеющие, кроме выбывшего имущества, оборотов по реализации товаров (работ, услуг), представляют бухгалтерскую отчетность только один раз в год по итогам отчетного года в упрощенном составе: бухгалтерский баланс, отчет о приходах и убытках, отчет о целевом использовании полученных средств.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов может осуществляться и иными органами государственного надзора и контроля. Это, в частности, экологические, пожарные, эпидемиологические органы.

Однако любые действия проверяющих органов должны быть основаны на законе. В противном случае такие действия должны быть обжалованы в судах. Это является достаточно эффективной мерой защиты прав общественного объединения. Например, Черняховское городское отделение общественной организации «Всероссийское общество автомобилистов» (далее – Организация) обратилось в Арбитражный суд Калининградской области с заявлением о признании незаконными и необоснованными действий руководства УВД Калининградской области и Черняховского РОВД по опечатыванию кабинета Организации и созданию препятствий к осуществлению ею уставной и предпринимательской деятельности. Решением от 15.04.2004 в удовлетворении иска было отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 23 июня

2004 г. решение отменено. Признаны незаконными действия должностных лиц УВД Калининградской области по печатыванию кабинета Организации. В кассационной жалобе УВД Калининградской области просило отменить постановление апелляционной инстанции. Законность обжалуемого судебного акта была проверена в кассационном порядке.

В соответствии с договором администрация Черняховского муниципального образования сдает Организации в аренду нежилое помещение для использования под офис. Организация использовала данное помещение в качестве магазина по оказанию услуг клиентам по купле-продаже автотранспорта. В этом же здании расположено и Черняховское РОВД. На совещании, проводимом начальником УВД Калининградской области, было принято решение о закрытии офиса Организации. Во исполнение указанного поручения Черняховское РОВД печатало арендуемое Организацией под магазин помещение, что и послужило основанием для ее обращения с настоящим иском в арбитражный суд. Суд кассационной инстанции не нашел оснований для удовлетворения жалобы. Принимая во внимание, что доказательств, свидетельствующих о наличии оснований для печатывания арендуемого Организацией помещения, ответчик не представил, суд апелляционной инстанции сделал правильный вывод о том, что обжалуемые действия УВД Калининградской области являются нарушением законных прав Организации и противоречат требованиям пункта 25 статьи 11 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 17 Федерального закона «Об общественных объединениях».

Учитывая изложенное, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа посчитал, что суд апелляционной инстанции правомерно удовлетворил заявленные требования о признании незаконными действий должностных лиц УВД Калининградской области по печатыванию кабинета Организации¹³.

Кто осуществляет контроль за соответствием деятельности общественных объединений их уставным целям?

Орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. Поэтому этот орган вправе:

- 1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;
- 2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;
- 3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных

¹³ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 октября 2004 г. Дело № А21-544/04-С1.

средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;

- 4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
- 5) в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Предупреждение, вынесенное органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящий орган или в суд.

Письмом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 2024-ЕС утверждены Методические рекомендации по организации и осуществлению органами юстиции контроля за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям¹⁴. Основу деятельности органов юстиции по осуществлению контроля за деятельностью общественных объединений составляет работа по сбору, анализу и систематизации информации о деятельности зарегистрированных общественных объединений.

Контролирующие органы могут получать информацию о деятельности общественных объединений. Этими источниками могут быть уставы и другие учредительные документы, программные документы общественных объединений, решения и протоколы заседаний руководящих органов общественных объединений и распорядительные документы их должностных лиц, годовые и квартальные отчеты о деятельности общественных объединений, отчеты об использовании имущества общественными объединениями, информация, ежегодно представляемая общественными объединениями в регистрирующие органы о продолжении деятельности, публикации и сообщения печати и других средств массовой информации, касающиеся деятельности общественных объединений, материалы о деятельности средств массовой информации, учредителями (соуч-

¹⁴ См.: Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 1998. № 3.

редителями) которых являются общественные объединения, иные печатные издания (листовки, плакаты, брошюры и т.п.) общественных объединений, письма, жалобы и заявления граждан, обращения общественных объединений и других негосударственных организаций, сообщения правоохранительных, финансовых, налоговых и других государственных органов и органов местного самоуправления, материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, фото-, аудио- и видеоматериалы, заключения экспертиз и отдельных специалистов, материалы проверок деятельности общественных объединений и посещений проводимых ими мероприятий.

Организационно-методическое и кадровое обеспечение контроля за деятельностью общественных объединений осуществляется по нескольким направлениям:

- 1) планирование (текущее и перспективное) работы органов юстиции по осуществлению контроля за деятельностью общественных объединений, в том числе планирование проведения проверок общественных объединений;
- 2) координация и взаимодействие деятельности органов юстиции с правоохранительными и другими государственными органами и органами местного самоуправления;
- 3) взаимодействие органов юстиции с зарегистрированными общественными объединениями (информирование о действующем законодательстве, проведение встреч с руководителями общественных объединений для обмена мнениями по актуальным вопросам деятельности общественных объединений и т.д.);
- 4) изучение и обобщение собственной практики осуществления контроля за деятельностью общественных объединений;
- 5) повышение квалификации специалистов, в обязанности которых входит работа по осуществлению контроля за деятельностью общественных объединений, проведение с ними совещаний, учебно-методических занятий, стажировок и т.п.;
- 6) подбор и специализация работников для выполнения работы по контролю за деятельностью общественных объединений.

Какие существуют формы и методы контроля?

Формы и методы осуществления органами юстиции контроля за деятельностью общественных объединений разнообразны. К числу основных относятся:

- 1) проведение контрольных проверок деятельности общественных объединений;
- 2) посещение мероприятий, проводимых общественными объединениями;
- 3) направление запросов в органы государственной власти и органы местного самоуправления о представлении необходимых сведений, связанных с уставной деятельностью общественных объединений;

4) направление запросов в общественные объединения о представлении в регистрирующий орган юстиции предусмотренных законом документов и информации о деятельности общественного объединения.

Проверки деятельности общественных объединений могут быть общими и целевыми.

Проведение проверок осуществляется как в плановом порядке, так и внепланово – в случаях возникновения обстоятельств, требующих оперативного реагирования. Такими обстоятельствами могут быть поручения или просьбы и рекомендации соответствующих государственных органов, письма, жалобы, заявления граждан и организаций, сообщения средств массовой информации.

Каким образом проходит проверка общественного объединения?

О предстоящей проверке должен быть проинформирован постоянно действующий руководящий орган общественного объединения, с должностными лицами которого согласовывается время и место проверки. В основном проверки проводятся по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения. Для обеспечения полноты, объективности и оперативности проверки в ней участвует, как правило, не менее двух специалистов органа юстиции.

У проверяющих в обязательном порядке должно быть надлежащим образом оформленное письменное предписание от имени соответствующего органа юстиции. Это предписание дает право тем или иным проверяющим на проведение проверки деятельности общественного объединения. С началом проверки письменное предписание предъявляется должностным лицам общественного объединения.

Проверка, как правило, начинается с общего ознакомления с общественным объединением и его деятельностью путем заслушивания информации уполномоченных руководителей и других должностных лиц общественного объединения. Нередко данным лицам предлагается подготовить для проверяющих необходимые рабочие материалы.

Предметом изучения и анализа в ходе проверки являются:

- 1) решения и протоколы заседаний руководящих органов общественного объединения и распорядительные документы их должностных лиц;
- 2) конкретные направления деятельности по выполнению уставных целей, соответствие ее положениям устава и действующему законодательству;
- 3) организационная структура общественного объединения, система управления им;
- 4) наличие отделений, организаций, филиалов или представительств в субъектах Российской Федерации, характер и порядок их деятельности;
- 5) символика общественного объединения (флаги, эмблемы, вымпелы и т.д.) и соответствие ее требованиям закона;

- 6) участие в союзах (ассоциациях) общественных объединений и иных видов юридических лиц;
- 7) предпринимательская деятельность: ее направленность, соответствие уставным целям и действующему законодательству; соблюдение порядка создания предпринимательских структур или участия в их создании;
- 8) соблюдение установленных требований в отношении лицензируемой деятельности;
- 9) материалы об учреждении некоммерческих организаций данным общественным объединением, в том числе средств массовой информации;
- 10) источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения и его структурных подразделений; порядок использования имущества;
- 11) материалы статистической и финансовой отчетности, справки и акты проверок контрольно-ревизионными, финансовыми, налоговыми и другими органами надзора и контроля;
- 12) планы работы руководящих органов по организационному обеспечению деятельности общественного объединения.

Следует учитывать, что в ходе проверки представители органа юстиции могут также, в порядке осуществления контроля, посетить те или иные мероприятия (съезды, конференции, собрания, заседания руководящих органов, митинги, шествия, демонстрации и т.п.), проводимые общественным объединением.

Результаты проверки деятельности общественного объединения оформляются в виде справки или докладной записки на имя руководителя органа юстиции. Об итогах проверки информируется постоянно действующий руководящий орган общественного объединения.

Выполнение общественным объединением предложений и рекомендаций по результатам проверки контролируется органом юстиции.

Каковы последствия проверки деятельности общественных объединений?

В зависимости от результатов контроля за деятельностью общественных объединений, характера допущенных нарушений и их последствий органы юстиции дифференцированно подходят к выбору форм реагирования на недостатки в деятельности общественных объединений.

В установленных законом случаях органы юстиции вправе вынести руководящим органам общественных объединений письменное предупреждение. Основанием для вынесения письменного предупреждения является нарушение законодательства Российской Федерации или совершение общественными объединениями действий, противоречащих их уставным целям.

Письменное предупреждение должно быть мотивированным, с указанием конкретных оснований его вынесения. Поскольку оно выносится от имени ор-

гана юстиции, то должно быть подписано соответствующим руководителем органа юстиции, которому предоставлено такое право.

Письменное предупреждение направляется в адрес постоянно действующего руководящего органа общественного объединения с последующим контролем со стороны органа юстиции за устранением выявленных нарушений.

Предупреждение, вынесенное органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано общественными объединениями в судебном порядке.

В иных случаях органы юстиции могут в письменной или устной форме информировать руководящие органы общественных объединений об имеющихся недостатках, ставить перед ними вопрос об устранении этих недостатков и приведении деятельности общественных объединений в соответствие с их уставными целями и действующими нормативными правовыми актами.

Орган юстиции, регистрирующий общественное объединение, вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественных объединений после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны не основанными на законе.

Постановка вопроса органами юстиции перед судом о приостановлении деятельности общественных объединений согласно статье 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» может иметь место только в случаях нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

В случае приостановления деятельности общественного объединения органы юстиции при осуществлении контроля за таким общественным объединением учитывают, что на срок, установленный решением суда, приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных их действиями, и уплате штрафов.

Общественное объединение возобновляет свою деятельность, если в течение установленного судом срока оно устраняет нарушение, прослужившее основанием для приостановления его деятельности.

В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган юстиции, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данного объединения, вносит в суд заявление о ликвидации последнего.

Органы юстиции могут информировать по результатам контроля за деятельностью общественных объединений соответствующие государственные

органы о фактах нарушения общественными объединениями законов и иных правовых актов, требующих принятия мер указанными органами.

При необходимости органы юстиции вправе по основаниям, предусмотренным статьями 42 и 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», ходатайствовать перед соответствующим прокурором о постановке вопроса о приостановлении деятельности общественного объединения или его ликвидации в установленном законом порядке.

В случаях, когда выявленные нарушения в деятельности должностных лиц общественных объединений содержат признаки преступлений либо административных правонарушений, органы юстиции передают материалы в соответствующие органы, к компетенции которых по закону отнесено рассмотрение данных вопросов.

3.3.5. Контроль за деятельностью политических партий

Согласно статье 28 Федерального закона «О политических партиях», контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства Российской Федерации, а также за соответствием деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют уполномоченные органы.

Указанные органы вправе:

- 1) не чаще одного раза в год знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политической партии и число членов каждого регионального отделения политической партии;
- 2) направлять своих представителей для участия в проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями открытых мероприятиях (в том числе съездах, конференциях или общих собраниях) по принятию устава и программы политической партии, внесению в них изменений и дополнений, выборам руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений;
- 3) выносить политической партии, ее региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению письменное предупреждение в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической пар-

тии. В этом предупреждении должны быть указаны конкретные основания вынесения предупреждения. Оно может быть обжаловано политической партией, ее региональным отделением или иным зарегистрированным структурным подразделением в суд. В случае вынесения предупреждения региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению политической партии территориальный орган обязан незамедлительно сообщить об этом в федеральный уполномоченный орган и в руководящий орган политической партии;

- 4) вносить в суд заявление о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения.

Контроль за источниками иных доходов политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы.

Контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями, в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц осуществляют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, соответствующая избирательная комиссия субъекта Федерации.

Как контролируется расходование средств политических партий?

Порядок проверки соблюдения требований к учету и расходованию средств политических партий установлен в статье 35 Федерального закона «О политических партиях». Проверка сводного финансового отчета политической партии осуществляется Центризбиркомом России. Проверка финансовых (бухгалтерских) отчетов политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальными органами.

Проверка сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется соответственно Центризбиркомом России, избирательной комиссией субъекта Федерации.

Сводный финансовый отчет политической партии размещается Центризбиркомом России на ее специальном сайте в информационно-телекоммуника-

ционной сети общего пользования (т.е. в сети Интернет) не позднее чем через два месяца со дня представления политической партией указанного отчета. Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий доводятся до сведения соответствующих политических партий и размещаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на указанном сайте, а также публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях.

При поступлении в распоряжение избирательной комиссии информации о перечислении добровольных пожертвований: от иностранных государств и иностранных юридических лиц; иностранных граждан; лиц без гражданства; граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет; российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день внесения пожертвования; международных организаций и международных общественных движений; органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления; государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий; юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка акционеров за предыдущий год); организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации), организаций, учрежденных юридическими лицами, указанными выше, а также от организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, указанных выше, превышает 30% на день внесения пожертвования; воинских частей, военных организаций, правоохранительных органов; благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учрежденных ими организаций; анонимных жертвователей; юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования, – указанная информация незамедлительно сообщается соответственно политической партии, ее региональному отделению.

3.4. Приостановление и прекращение деятельности общественных объединений, политических партий

3.4.1. Порядок приостановления деятельности общественных объединений и политических партий

Почему приостанавливается деятельность общественных объединений?

Деятельность общественного объединения может быть приостановлена в ряде случаев. Эти случаи и порядок принятия решения о приостановлении деятельности общественного объединения указаны в статье 42 Федерального закона «Об общественных объединениях».

В случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, соответствующий орган или должностное лицо вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. Это может быть федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор субъекта Федерации.

Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд.

Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Согласно статье 10 этого федерального закона, в случае осуществления общественным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения до рассмотрения судом указанного заявления. Решение о приостановлении де-

тельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются права общественного объединения, его региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, данное объединение возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» установлено, что порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом. В настоящее время этот порядок указан в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». Согласно статье 12 этого закона на территории, где вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения может быть предусмотрено приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

В соответствии со статьей 11 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» Президент РФ приостанавливает деятельность политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно и иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации.

Какие последствия возникают при приостановлении деятельности общественного объединения?

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации,

шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Общественное объединение может возобновить свою деятельность при выполнении определенных законом условий. Если в течение установленного срока общественное объединение устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, оно возобновляет свою деятельность. Но сделать это общественное объединение вправе только по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

В целях единообразного применения законодательства об общественных объединениях и практического использования в работе Министерство юстиции Российской Федерации направило в свои территориальные органы методическое письмо от 13 февраля 2001 г. № 08/1429-ЕС о практике применения законодательства об общественных объединениях.

Анализ информации об осуществлении контроля за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям показал, что часто государственными органами выносятся повторные предупреждения по основаниям статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях». По этим же основаниям территориальные органы обращаются в суды с исками о приостановлении деятельности общественных объединений в порядке статьи 42 этого закона. Однако это неправомерно, поскольку основаниями для предъявления исков в суды о приостановлении деятельности общественных объединений в порядке статьи 42 после двух вынесенных предупреждений могут являться лишь выявленные при проверке нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов), законодательства субъектов Федерации.

Судебными органами было указано, что несвоевременное представление или непредставление общественным объединением органу юстиции информации о продолжении своей деятельности, решений руководящих органов и должностных лиц, годовых и квартальных отчетов о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы в порядке статьи 29, не относятся к числу оснований, влекущих приостановление деятельности общественного объединения (Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 июля 1998 г., от 6 октября 2000 г.).

При применении статьи 29 при предъявлении исков в суды о признании общественных объединений прекратившими свою деятельность в качестве юридических лиц и об исключении их из Единого государственного реестра юри-

дических лиц территориальным органам следует учитывать, что факты прекращения деятельности подлежат доказыванию в судебном порядке. Такими могут являться отсутствие обновленных сведений о продолжении деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, данных о руководителях, сведений из налоговых органов, кроме того, отсутствие решений руководящих органов за исследуемый трехлетний период (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Удмуртской Республики от 22 августа 2000 г.).

Основания для приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения

Случаи приостановления деятельности политической партии указаны в статье 39 Федерального закона «О политических партиях». При нарушении политической партией Конституции Российской Федерации, федерального законодательства федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. Если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федерального уполномоченного органа не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев. Такое приостановление деятельности осуществляется решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления федерального уполномоченного органа.

В случае нарушения региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии Конституции Российской Федерации, федерального законодательства соответствующий территориальный орган выносит региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения. Этот срок не может быть меньше одного месяца. Если же региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение территориального органа не было обжаловано в суд, деятельность регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев. Такое приостановление деятельности осуществляется решением Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и автономного округа на основании заявления соответствующего территориального органа.

Уполномоченные органы вправе внести в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного

структурного подразделения после вынесения двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или если они не признаны судом не основанными на законе. Заявление федерального уполномоченного органа или его территориального органа в суд о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения не может быть внесено в суд в период рассмотрения им жалоб на указанные предупреждения.

В случае если местное или первичное отделение политической партии не является юридическим лицом, ответственность за допущенные указанным местным или первичным отделением нарушения несет соответствующее региональное отделение политической партии.

Приведем пример судебного решения о приостановлении деятельности общественного объединения. Общественно-политическая организация «Балтийская республиканская партия» обратилась в Калининградский областной суд с жалобой на решение Управления Минюста России по Калининградской области, которым приостановлена деятельность этого общественного объединения в связи с нарушением законодательства Российской Федерации и невыполнением в установленный срок предписания об устранении выявленных нарушений. Решением Калининградского областного суда от 14 ноября 2002 г. в удовлетворении заявленных требований отказано. В кассационной жалобе заявитель просит решение суда отменить, ссылаясь на неправильное применение норм материального права. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для ее удовлетворения¹⁵.

Управление Минюста России по Калининградской области на основании статьи 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» внесло в руководящий орган общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» представление об устранении в двухмесячный срок нарушений, выразившихся в указании среди уставных целей деятельности повышения статуса Калининградской области до уровня республики, осуществлении деятельности, направленной на изменение статуса области без согласия Российской Федерации, а также в использовании в наименовании общественного объединения слова «партия». В связи с тем что указанные нарушения, по мнению органа юстиции, не были устранены в установленный срок, деятельность названного общественного объединения была приостановлена на 6 месяцев.

Суд признал установленным, что общественно-политическая организация «Балтийская республиканская партия» незаконно осуществляла деятельность, направленную на изменение статуса области, эта деятельность была прекращена, однако нарушение в виде использования в наименовании организации слова

¹⁵ Определение от 30 января 2003 г. Дело № 71-Г03-1.

«партия» устранимо не было. Данный запрет распространяется на все общественные объединения, действующие после вступления в силу Федерального закона «О политических партиях». Поскольку в последнем не оговаривается, что его нормы не распространяются на ранее созданные общественные объединения, наличие в наименовании общественного объединения слова «партия» является нарушением законодательства Российской Федерации, подлежащим устранению путем внесения соответствующих изменений в уставные документы.

В каких случаях деятельность политической партии не может быть приостановлена?

Деятельность политической партии, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть приостановлена по причине отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации, а также отсутствия в политической партии необходимого числа членов политической партии (50 000) в течение четырех лет со дня голосования на указанных выборах.

Приостановление деятельности политической партии не допускается в период со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента Российской Федерации до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов. Приостановление деятельности регионального отделения политической партии не допускается в период со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного органа и высшего должностного лица соответствующего субъекта Федерации до дня официального опубликования результатов указанных выборов.

Исключением из этого правила является создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности; создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в вооруженных силах, правоохранительных и иных государственных органах, государственных и негосударственных организациях, а также деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в вооруженных силах, правоохранительных и иных государственных органах, аппаратах законодательных органов государственной власти, государственных организациях. Кроме того, запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Последствия приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения

В случае приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения на срок, установленный решением суда, приостанавливается осуществление целого ряда прав политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, например права учредителя средств массовой информации. Также запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением осуществления расчетов, связанных с хозяйственной деятельностью политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов и штрафов, и расчетов по трудовым договорам (контрактам).

В случае если в течение установленного решением суда срока приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения нарушения, послужившие основанием для такого приостановления, будут устранены, после окончания указанного срока политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение возобновляет свою деятельность.

В случае неустранения политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением нарушений, послуживших основанием для приостановления их деятельности, федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, вносит в соответствующий суд заявление о ликвидации данной политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

3.4.2. Прекращение деятельности общественного объединения и политической партии

Порядок ликвидации общественного объединения

Ликвидация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного общественного объединения либо по решению суда по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьей 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» (о чем будет сказано далее).

Имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, – на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественно-го объединения, а в спорных случаях – решением суда. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати.

Государственная регистрация общественного объединения в связи с его ликвидацией осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», с учетом особенностей такой регистрации, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Сведения и документы, необходимые для осуществления государственной регистрации общественного объединения в связи с его ликвидацией, представляются в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения при его создании. Государственная регистрация общественного объединения в связи с его ликвидацией осуществляется в срок не более чем 10 рабочих дней со дня представления всех оформленных в установленном порядке документов.

Вопрос о рассмотрении судами дел о ликвидации общественных фондов был проработан Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации совместно с Верховным Судом Российской Федерации. В соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об общественных объединениях» и пунктом 3 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» общественный фонд является одним из видов некоммерческих организаций и представляет собой не имеющее членства общественное объединение. Поскольку дела о ликвидации общественных фондов не носят экономического характера, они подведомственны судам общей юрисдикции, а не арбитражным судам¹⁶.

Ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность в случаях нарушения им законодательства

Основаниями для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности согласно статье 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» являются:

- 1) нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
- 2) неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов,

¹⁶ Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 марта 1998 г. №. С-8072.

федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;

- 3) неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

В соответствии со статьей 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений.

Структурные подразделения – организации, отделения общественного объединения – ликвидируются в случае ликвидации соответствующего общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации или федеральным органом государственной регистрации. Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», или соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Решение о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами. Это порядок установлен Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Гражданским процессуальным

кодексом Российской Федерации. Подробно о порядке судебного обжалования говорится в главе 5 настоящего издания.

Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет за собой возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией. Согласно статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Общественное объединение может быть ликвидировано в случае осуществления образовательной и медицинской деятельности без соответствующей лицензии, что является неоднократным и грубым нарушением закона. Это служит достаточным основанием для решения о ликвидации такой общественной организации, что подтверждается судебной практикой.

Так, прокурор Республики Башкортостан обратился в суд с заявлением о ликвидации общественной организации «Центр "Дианетика" Республики Башкортостан», ссылаясь на то, что образовательная и медицинская деятельность данной общественной организации проводится в нарушение норм Конституции Российской Федерации и действующего законодательства, поскольку осуществляется без соответствующих лицензий и представляет угрозу здоровью людей, нарушает права и свободы человека. Решением Верховного Суда Республики Башкортостан от 9 февраля 2004 г. заявление прокурора удовлетворено. В кассационной жалобе общественной организации «Центр "Дианетика" Республики Башкортостан» был поставлен вопрос об отмене решения суда. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 21 мая 2004 г. в удовлетворении жалобы отказала по следующим основаниям¹⁷.

В силу статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов. Судом было установлено, что в нарушение норм Закона Российской Федерации «Об образовании» общественная организация «Центр "Дианетика" Республики Башкортостан», руководствуясь

¹⁷ Определение от 21 мая 2004 г. Дело № 49-Г04-48.

уставными целями и задачами, осуществляла образовательную деятельность, не создав соответствующего образовательного учреждения и не имея необходимой лицензии.

Кроме того, заявитель в жалобе ссылаясь на допущенные судом нарушения ряда норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако приводимые в связи с этим доводы не были признаны судом обоснованными, так как они не нашли подтверждения в материалах дела. Принятое судом решение о ликвидации центра «Дианетика» согласуется с практикой принятия решений в подобных случаях в Европейском сообществе. Довод кассационной жалобы о том, что суд необоснованно признал деятельность ответчика медицинской, не подтвердился материалами дела. В статье 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» медицинская деятельность включена в перечень видов деятельности, на осуществление которой требуется лицензия. Судом было установлено, что центр «Дианетика» фактически осуществлял медицинскую деятельность.

Согласно статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, право юридического лица осуществлять деятельность, для которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в определенный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. Общественная организация «Центр "Дианетика" Республики Башкортостан» в нарушение данной нормы, а также вышеприведенных требований Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» без получения необходимых разрешений осуществляла образовательную и медицинскую деятельность, что было расценено судом как неоднократное и грубое нарушение закона, являющееся достаточным основанием для решения о ликвидации этой общественной организации.

Основания ликвидации политической партии

Согласно статье 41 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия может быть ликвидирована только в двух случаях: по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда Российской Федерации. Решение о ликвидации политической партии принимается на съезде политической партии, в работе которого участвуют делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации, в порядке, предусмотренном уставом политической партии.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда Российской Федерации в случае:

- 1) создания структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в вооруженных силах, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях, а также деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в вооруженных силах, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях; кроме того, запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;
- 2) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;
- 3) неучастия политической партии в выборах;
- 4) отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;
- 5) отсутствия в политической партии необходимого числа членов политической партии (50 000);
- 6) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

В каких случаях политическая партия не может быть ликвидирована?

1. Политическая партия, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть ликвидирована по причине отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов Федерации, а также отсутствия в политической партии необходимого числа членов политической партии (50 000) в течение четырех лет со дня голосования на таких выборах.

2. Ликвидация политической партии по решению Верховного Суда Российской Федерации не допускается со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента Российской Федерации до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением случая создания и деятельности политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Государственная регистрация необходима и в случае ликвидации!

Государственная регистрация политической партии в связи с ее ликвидацией осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», с учетом особенностей такой регистрации, установленных Федеральным законом «О политических партиях».

Сведения и документы, необходимые для осуществления государственной регистрации политической партии в связи с ее ликвидацией, представляются в федеральный уполномоченный орган.

Государственная регистрация политической партии в связи с ее ликвидацией осуществляется в срок не более чем 10 рабочих дней со дня представления всех оформленных в установленном порядке документов.

В Федеральном законе «О политических партиях» указано, что политическая партия может быть также ликвидирована в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Ликвидация регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии без ликвидации всей политической партии

Существует ряд ситуаций, когда может быть ликвидирована не политическая партия в целом, а только ее региональное отделение и иное структурное подразделение. Эти ситуации указаны в статье 42 Федерального закона «О политических партиях».

Региональное отделение и иное структурное подразделение политической партии могут быть ликвидированы по решению съезда политической партии, а в случае, предусмотренном ее уставом, и по решению коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, по решению суда, а также в случае ликвидации политической партии. Ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии по решению коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии осуществляется на основании и в порядке, предусмотренных уставом политической партии.

В каких случаях осуществляется ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии по решению суда? Это происходит в следующих случаях:

- 1) создания и деятельности политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности; создания структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в вооруженных силах, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных

и негосударственных организациях, а также деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в вооруженных силах, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных органов государственной власти, в государственных организациях; кроме того, запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

- 2) неустранимые в установленном решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии;
- 3) отсутствия в региональном отделении политической партии необходимого числа членов политической партии;
- 4) неоднократного непредставления региональным отделением политической партии в установленный срок в соответствующий территориальный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

Заявление о ликвидации регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии вносится в Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и автономного округа федеральным уполномоченным органом или соответствующим территориальным органом.

Не допускается ликвидация регионального отделения политической партии по решению суда со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного органа соответствующего субъекта Федерации и до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением случая создания и деятельности политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Государственная регистрация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии в связи с их ликвидацией осуществляется в срок не более чем 10 рабочих дней со дня представления всех оформленных в установленном порядке документов.

Судебная практика знает немало примеров ликвидации региональных отделений политических партий по различным основаниям. Так, учредительным съездом политической партии «Российская сетевая партия поддержки малого и среднего бизнеса» было принято решение о создании регионального отделения партии в Чувашской Республике. Решением общего собрания региональ-

ное отделение было образовано, избраны его руководящие органы: политический совет, председатель регионального отделения, ревизионная комиссия.

3 марта 2003 г. Управление Минюста России по Чувашской Республике произвело государственную регистрацию регионального отделения политической партии «Российская сетевая партия поддержки малого и среднего бизнеса» в Чувашской Республике. Затем это Управление обратилось в суд с иском о ликвидации регионального отделения партии по тем основаниям, что на момент его государственной регистрации 3 марта 2003 г. отделение партии не имело того количества членов партии, которое необходимо для регистрации регионального отделения, тогда как согласно действующему в то время положению Федерального закона «О политических партиях» более чем в половине субъектов Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 50 членов. Информация, изложенная в представленном для государственной регистрации протоколе общего собрания от 1 сентября 2002 г., о том, что численность членов регионального отделения партии составляет 102 человека, в ходе проведенной специалистами Управления Минюста России по Чувашской Республике проверки не нашла подтверждения. Прием в члены партии в соответствии с уставом не осуществлялся, решение о приеме в члены партии политическим советом регионального отделения партии и федеральным политическим советом партии на момент регистрации не принималось, поскольку решение о приеме в члены регионального отделения партии 102 человек было принято после регистрации регионального отделения партии, согласно представленному решению политического совета регионального отделения партии, – 6 мая 2003 г.

Данные нарушения закона, по мнению судебных органов, являются грубыми и носят неустранимый характер, в связи с чем в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» регистрирующий орган вправе обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица. Решением Верховного суда Чувашской Республики от 19 августа 2003 г. заявление было удовлетворено. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения также не усмотрела¹⁸.

Решение суда о приостановлении деятельности либо ликвидации политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

¹⁸ Определение от 7 октября 2003 г. Дело № 31-Г03-11.

Следует учитывать, что отмена решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения влечет за собой возмещение государством всех убытков, понесенных политической партией в связи с незаконным приостановлением ее деятельности, деятельности регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии либо незаконной ликвидацией политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения. Согласно статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Региональные отделения политических партий активно пользуются правом обжалования в суд незаконных решений об их ликвидации. Например, Главное управление Минюста России по Хабаровскому краю обратилось в краевой суд с иском о ликвидации Хабаровского краевого отделения Общероссийского политического общественного движения «Коммунисты, трудовая Россия – за Советский Союз», сославшись на то, что ответчик в нарушение требований Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу вышеуказанного закона не представил в регистрирующий орган сведения, предусмотренные подпунктами «а» – «д», «л» пункта 1 статьи 5 упомянутого федерального закона. Решением Хабаровского краевого суда от 3 октября 2003 г. иск был удовлетворен. Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации нашла решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям¹⁹.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения по основаниям, предусмотренным статьей 44 Федерального закона «Об общественных объединениях». Иск Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю к Хабаровскому краевому отделению Общероссийского политического общественного движения «Коммунисты, трудовая

¹⁹ Определение от 14 ноября 2003 г. Дело № 58-Г03-35.

Россия – за Советский Союз» о ликвидации юридического лица был основан не на нормах статьи 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», а на иных основаниях, предусмотренных статьями 29 и 52 этого же закона, а также статьями 5 и 26 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц».

При принятии дела к производству Хабаровского краевого суда это обстоятельство учтено не было, что привело к рассмотрению дела с нарушением правил о подсудности, поскольку требования о ликвидации общественного объединения в связи с прекращением им своей деятельности в качестве юридического лица по основаниям, указанным в статьях 29, 52 Федерального закона «Об общественных объединениях», статьях 5 и 26 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», в силу статьи 24 Гражданского процессуального Российской Федерации подлежат рассмотрению в соответствующем районном суде. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации указала, что ликвидация юридического лица по основаниям непредставления им в регистрирующий орган необходимых сведений возможна вследствие фактического прекращения деятельности юридического лица либо противоправного уклонения его органов и должностных лиц от выполнения этой обязанности. В этой связи юридически значимым для данного дела обстоятельством являлись причины, по которым Хабаровское краевое отделение Общероссийского политического общественного движения «Коммунисты, трудовая Россия – за Советский Союз» не выполнило требований пункта 3 статьи 26 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц».

При рассмотрении данного судебного дела это обстоятельство также не было учтено судом, хотя при наличии возможности до принятия судом решения по делу о ликвидации юридического лица по этим основаниям устранить нарушение порядка регистрации юридического лица его ликвидация обоснованной признана быть не может. Доводы представителя ответчика о том, что УМНС России по Хабаровскому краю в адрес Хабаровского краевого отделения Общероссийского политического общественного движения «Коммунисты, трудовая Россия – за Советский Союз» не направлялось письмо о представлении в регистрирующий орган сообщения по форме, установленной приложением 6 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 349, суду также следует проверить, поскольку это обстоятельство может иметь значение при решении судом вопроса о том, были ли в данном случае нарушения порядка перерегистрации общественного объединения существенными и неустранимыми либо они совершены в результате неведения и могут быть исправлены.

Каковы последствия ликвидации и реорганизации политической партии?

В случае ликвидации политической партии ее имущество после завершения расчетов по ее обязательствам передается: 1) на цели, предусмотренные уставом и программой политической партии, если ликвидация политической партии осуществлена по решению съезда политической партии; 2) в доход Российской Федерации, если ликвидация политической партии осуществлена по решению суда.

В случае реорганизации политической партии передача ее имущества осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации для реорганизации юридических лиц.

Прекращение деятельности политической партии в случае ее ликвидации или реорганизации влечет за собой исключение соответствующей записи из Единого государственного реестра юридических лиц.

Необходимо также учитывать, что в соответствии с частью 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Согласно статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) каждый имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединения с другими. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты. В настоящее время это Европейский суд по правам человека.

Европейский суд по правам человека должен обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами-участниками. Ратификация Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней») позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд по правам человека, если они считают свои права нарушенными. Европейский суд по правам человека наделен правом присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

Например, по делу «Президентская партия Мордовии против Российской Федерации» (Жалоба № 65659/01) Европейский суд по правам человека принял Постановление от 5 октября 2004 г. Дело было инициировано жалобой, поданной в Европейский суд против России Президентской партией Мордовии – общественно-политической организацией – в соответствии со статьей 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Партия-заявитель утверждала, в частности, что отказ в ее перерегистрации в качестве политической партии нарушил ее право на свободу объединений, гарантируемую статьей 11 Конвенции.

15 марта 1994 г. Минюстом Мордовии была зарегистрирована республиканская общественно-политическая организация – Президентская партия Мордовии. 14 апреля 1995 г. был принят новый Федеральный закон «Об общественных объединениях». В соответствии с этим законом все общественные организации, зарегистрированные до 19 мая 1995 г., должны были пройти процедуру перерегистрации и внести соответствующие изменения в свои уставы до 1 июля 1999 г.

30 июня 1999 г. в Минюст Республики Мордовия были представлены документы для перерегистрации Президентской партии Мордовии. Партия-заявитель представила Устав объединения, который содержал положения о целях партии и ее деятельности. 30 июня 1999 г. Минюст отказал партии в перерегистрации, ссылаясь на Федеральный закон «Об общественных объединениях» и Закон Республики Мордовия «О приобретении общественным объединением регионального (общереспубликанского) статуса». В решении указывалось, что партия-заявитель не создала своих структурных подразделений на территории более половины районов и городов республиканского значения Мордовии, чтобы иметь статус «общереспубликанской» партии. Далее в решении отмечалось, что партия-заявитель не выполнила требование об отражении в уставе среди своих целей участия в политической жизни общества и в выборах.

8 июля 1999 г. партия-заявитель направила возражения на решение Минюста Мордовии и в тот же день подала в республиканский Минюст новое заявление о перерегистрации. Новая версия устава партии-заявителя была дополнена соответствующим заявлением об участии партии в политической жизни общества и в выборах.

19 июля 1999 г. Минюст Мордовии проинформировал партию-заявителя о том, что она пропустила срок для перерегистрации. В августе 1999 г. Минюст, ссылаясь на статью 52 Федерального закона «Об общественных объединениях», подал исковое заявление в районный суд г. Саранска о ликвидации Президентской партии Мордовии на том основании, что она не была перерегистрирована. 29 декабря 1999 г. районный суд г. Саранска оставил без удовлетво-

рения требование о ликвидации партии-заявителя, указав, что, исходя из устава партии-заявителя, было достаточно ясно, что она имела намерение принять участие в деятельности, являющейся «участием в политической жизни общества». Суд также отметил, что требование о наличии структурных подразделений партии в более чем половине районов и городов Республики Мордовия применимо лишь к всероссийским, межрегиональным и международным общественным организациям. Суд пришел к выводу, что отказ в перерегистрации был незаконен, и принял решение обязать Минюст произвести перерегистрацию партии-заявителя. Минюст обжаловал это решение.

14 марта 2000 г. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Мордовия вынесла определение об отмене решения от 29 декабря 1999 г. Суд подтвердил законность отказа в перерегистрации партии-заявителя и в соответствии со статьей 52 федерального закона принял решение о ликвидации партии. В этот же день решение вступило в силу.

После того как жалоба была коммуницирована Европейским судом властям Российской Федерации, председатель Верховного суда Мордовии принес протест о пересмотре в порядке надзора решения от 14 марта 2000 г. Президиум Верховного суда Мордовии удовлетворил протест, отменил решение от 14 марта 2000 г. и подтвердил решение районного суда г. Саранска. Последнее судебное решение, которое объявляло незаконным отказ в перерегистрации партии-заявителя и обязывало Минюст провести перерегистрацию партии, вступило в силу.

29 октября 2002 г. Управление Минюста России по Республике Мордовия направило заявление в суд об уточнении порядка исполнения судебного решения от 29 декабря 1999 г. Оно заявило, что ввиду законодательных изменений не может провести перерегистрацию Президентской партии Мордовии согласно судебному решению. Во-первых, 17 мая 2002 г. полномочия по производству регистрации юридических лиц были переданы налоговым органам. Во-вторых, Федеральный закон «О политических партиях» изменил требования для создания политических партий, и в заявлении Президентской партии Мордовии эти требования не учтены. В частности, согласно новому законодательству региональные политические партии создаваться не могут, а существовавшие региональные партии лишились своего статуса.

Районный суд Саранска рассмотрел данное заявление и принял решение о прекращении процедуры исполнения решения от 29 декабря 1999 г. Суд принял оба обоснования, препятствующие перерегистрации партии-заявителя в соответствии с судебным решением. Суд принял во внимание, что председатель партии согласился с прекращением процедуры исполнения решения, признав, что в соответствии с новым законодательством они не могут образовать региональную политическую партию.

Партия-заявитель в Европейском суде утверждала, что отказ властей в перерегистрации ее в качестве политической партии нарушил национальное законодательство и не был необходим в демократическом обществе. Таким образом, он представлял собой необоснованное вмешательство в ее право на свободу объединений в нарушение статьи 11 Конвенции, которая в части, применимой к настоящему делу, гласит, что каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими. Власти Российской Федерации в свете выводов национальных судов признали, что отказ в перерегистрации партии-заявителя и ее роспуск были незаконными. Однако они утверждали, что право партии-заявителя, закрепленное статьей 11 Конвенции, нарушено не было, поскольку президиум Верховного суда Мордовии, рассмотрев дело в надзорной инстанции, признал этот факт и санкционировал 5 сентября 2002 г. проведение регистрации партии-заявителя. Партия-заявитель не согласилась с доводами властей России, ссылаясь на тот факт, что ввиду отсутствия регистрации она не имела возможности функционировать в течение более трех лет, не смогла принять участие в выборах 1999 г. и, более того, уже не могла получить регистрацию в 2002 г. по причине произошедших законодательных изменений.

Европейский суд напомнил, что статья 11 Конвенции применяется к таким объединениям, как политические партии, а также что отказ в регистрации объединения может представлять собой вмешательство в осуществление права на свободу объединений. Европейский суд признал, что рассматриваемые меры должны были повлиять на партию-заявителя, как ею и утверждалось, поскольку она не имела возможности существенный период времени функционировать и участвовать в региональных выборах. Более того, нанесенный ущерб не может быть восполнен, принимая во внимание тот факт, что согласно действующему законодательству Российской Федерации партия-заявитель не может быть восстановлена в ее первоначальном виде. Таким образом, Европейский суд пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции.

Статья 41 Конвенции гласит, что если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне. На этих основаниях Суд постановил:

- 1) Российская Федерация обязана выплатить заявителю в течение трех месяцев со дня вступления Постановления в законную силу в соответствии с пунктом 2 статьи 44 Конвенции 3000 евро в качестве компенсации морального вреда в пересчете на российские рубли по курсу, действующему на день выплаты, плюс любые возможные налоги;

- 2) простые проценты по предельным годовым ставкам по займам Европейского центрального банка плюс 3% подлежат выплате по истечении вышеупомянутых трех месяцев и до момента выплаты.

3.4.3. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации

Общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с законом.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не обладающими правами юридического лица, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Согласно статье 239 Уголовного кодекса Российской Федерации создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, равно как и руководство таким объединением наказываются штрафом в размере до 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет. Участие в деятельности указанного объединения, равно как и пропаганда деяний, названных выше, наказываются штрафом в размере до 120 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года либо лишением свободы на срок до двух лет.

В соответствии со статьей 282.2 Уголовного кодекса Российской Федерации организация деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, наказывается штрафом в размере от 100 000 до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от

четырёх до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет. Участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, наказывается штрафом в размере до 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо арестом на срок до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

При этом лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Согласно статье 20.2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на участников – от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

Согласно статье 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в случае, если руководитель или член руководящего органа общественного объединения делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующее общественное объединение обязано в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующее общественное объединение такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в его деятельности признаков экстремизма.

Глава 4. Право граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования

4.1. Публичные мероприятия граждан

4.1.1. Законодательное регулирование

В соответствии с международными документами статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х гг. прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей.

На федеральном уровне длительное время действовали Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» был принят Государственной Думой еще летом 1995 г. и одобрен Советом Федерации осенью того же года, но не подписан Президентом Российской Федерации. Только в 2004 г. был принят Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Длительное отсутствие данного закона негативным образом сказывалось на развитии этого важного элемента народовластия в субъектах Российской Федерации, которые вынуждены были принимать свои временные положения о митингах и манифестациях.

Для того чтобы правильно организовать и провести любое публичное мероприятие, его организаторам необходимо знать и правильно применять законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Законодательные рамки проведения публичных мероприятий очерчены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Этим законом установлено, что законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации. Это законодательство включает в себя сам Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обес-

печению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Следует особо подчеркнуть, что нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, вправе издавать Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Но издавать такие акты эти органы имеют право только в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Ни в каких других случаях данные нормативные правовые акты приниматься не могут, что является определенной гарантией права граждан свободно проводить публичные мероприятия.

Например, в указанном федеральном законе дается определение территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам. Это земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства. Как будет показано далее, на этих территориях нередко ограничивается проведение публичных мероприятий. Поэтому организаторам публичного мероприятия необходимо знать и уметь применять такие документы. Велика роль и судебных решений (как Конституционного Суда Российской Федерации, так и судов общей юрисдикции) по тем или иным вопросам организации и проведения публичных мероприятий. В этих решениях исследуются важные аспекты, связанные с публичным мероприятием, и приводятся важные правовые позиции по различным спорным вопросам. Далее будут приведены примеры из такой судебной практики.

4.1.2. Ограничения и принципы проведения публичных мероприятий

Статья 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» направлена на недопущение экстремистской деятельности при проведении массовых акций. При проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования экстремистская деятельность не допускается. Организаторы массовых акций несут ответственность за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел Российской Федерации.

Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма)¹, а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

При проведении массовых акций не допускается привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов. Экстремистская организация – это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Экстремистские материалы – это предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

В случае обнаружения названных выше обстоятельств организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Проведение публичного мероприятия в соответствии со статьей 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» должно основываться на указанных в этой статье принципах. Соблюдение принципов проведения публичного мероприятия обязательно для всех организаторов и участников публичного мероприятия, поскольку это является одним из непереносимых условий заявки на проведение публичного мероприятия (пункт 4 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Принципов проведения публичного мероприятия всего два.

¹ Следует заметить, что согласно статье 6 Федерального закона «Об оружии» на территории Российской Федерации без каких-либо исключений запрещается ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других массовых публичных мероприятий.

Первый принцип – *законность*, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», иных законодательных актов Российской Федерации.

Второй – *добровольность участия* в публичном мероприятии. Это означает, что никто, ни организаторы публичного мероприятия, ни органы власти, не могут принуждать граждан к участию в таком мероприятии. Это принцип в равной мере применим к принуждению граждан к неучастию в публичном мероприятии.

4.1.3. Что такое публичное мероприятие и какие виды публичных мероприятий выделяют? Недостатки закона

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» для обозначения всех собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований используется обобщенный термин «публичное мероприятие» (этот термин будем использовать далее и мы). *Публичное мероприятие* – это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Как следует из названия закона – «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в нем регулируется пять видов публичных мероприятий. Они различаются по способу проведения и числу участников. Виды публичных мероприятий указаны в статье 2 данного федерального закона.

Митинг – это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Как правило, на митинге принимается обращение с определенным требованием к властям или призывом к гражданам.

Демонстрация – это организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Демонстрация может начинаться или завершаться митингом. Иногда демонстрация может быть «сидячей» – участники не движутся, а сидят массой в людном месте. В последнее время в некоторых странах стали проводиться «стоя-

чие» демонстрации: демонстранты, держась за руки, образуют кольцо вокруг какого-либо объекта либо непрерывную линию, обычно вдоль шоссе, порой на десятки или сотни километров².

Шествие – это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Разновидностью шествий являются марши – шествия через многие населенные пункты, через всю страну или несколько стран. В шествиях и маршах обычно участвуют заранее организовавшиеся люди³.

Пикетирование – это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Особой разновидностью пикета является палаточный городок, существующий более или менее продолжительное время⁴.

Собрание – это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Отметим, что такое законодательное определение собрания может рассматриваться в качестве родового понятия для всех мероприятий с количеством участников более трех человек. Но не все собрания носят публичный характер, что, на наш взгляд, неправомерно расширяет круг регулируемых Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» правоотношений, большинство из которых не являются предметом этого закона. Это нередко вводит в заблуждение граждан, желающих провести какое-либо собрание, что подтверждается и судебной практикой. Приведем один из характерных примеров.

Л. обратился в суд с заявлением о признании недействующими глав 2 и 3 Закона Калининградской области № 110 от 12 февраля 1999 г. «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области», ссылаясь на то, что в соответствии с законом субъекта собрание граждан допускается только после получения соответствующего разрешения от представительного органа местного самоуправления. Между тем, согласно Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», процедура созыва собрания носит уведомительный характер. Также в соответствии с данным федеральным законом организаторами собрания могут быть один или несколько граждан Российской Федерации, политические партии и другие общественные объединения, а в соответствии с местным законом организация собрания граждан (подготовка, проведение и подведение

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1–2. М., 1999. С. 159.

³ Там же.

⁴ Там же.

итогов собрания) лежит на комиссии по проведению собрания, члены которой назначаются представительным органом местного самоуправления. По мнению заявителя, Закон Калининградской области № 110 противоречит Федеральному закону № 54-ФЗ и не направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан России собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации.

В судебном заседании Л. свои требования поддержал и уточнил, что оспариваемые им положения Закона Калининградской области № 110 нарушают его права как гражданина Российской Федерации. Представители Калининградской областной Думы и администрации Калининградской области с требованиями Л. не согласились, пояснили суду, что Закон Калининградской области № 110 «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области» не противоречит Федеральному закону № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так как имеет другой предмет регулирования. Решением Калининградского областного суда от 21 октября 2004 г. в удовлетворении заявленного Л. требования отказано.

В кассационной жалобе заявитель просил отменить указанное решение суда, утверждая, что оно основано на выводах суда, не соответствующих действительным обстоятельствам дела, и на неправильном понимании судом законодательства, регулирующего вопросы проведения собраний, митингов, демонстраций и шествий. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в судебном заседании от 26 января 2005 г. дело по заявлению Л. о признании недействующими и не подлежащими применению глав 2 и 3 Закона Калининградской области № 110 от 12 февраля 1999 г. «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области» по кассационной жалобе заявителя на решение Калининградского областного суда от 21 октября 2004 г., которым ему в удовлетворении заявленного требования отказано⁵. Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила вынесенное судом решение без изменения по следующим основаниям.

В силу Федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Калининградской области № 31 от 18 января 1996 г. «Об основах местного самоуправления в Калининградской области» граждане Российской Федерации вправе осуществлять свое право на местное самоуправление путем прямого волеизъявления в отношении вопросов местного значения, к коим относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В этой связи судом пра-

⁵ Определение от 26 января 2005 г. Дело № 71-Г04-25.

вильно обращено внимание на то, что одной из форм прямого волеизъявления является собрание (сход) граждан (статья 24 Федерального закона № 154-ФЗ и статья 29 Закона Калининградской области № 31). При этом Федеральным законом № 154-ФЗ правовое регулирование вопросов порядка созыва и проведения собраний граждан отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации.

В то же время, как усматривается из преамбулы Закона Калининградской области «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области», данный закон регулирует порядок проведения собрания (схода) граждан, проживающих на территории муниципального образования, с целью решения вопросов местного значения, при этом согласно статье 1 данного закона под собранием (сходом) понимается форма прямого волеизъявления граждан, проживающих на территории муниципального образования, связанная с решением вопросов местного значения. Анализируя содержание и предмет правового регулирования оспариваемого заявителем закона в сравнении с положением федерального законодательства, суд правильно отметил принципиальное различие в характере регулируемых правоотношений.

Действительно, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан России собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. В соответствии с положениями данного федерального закона (статья 2) под собранием граждан (как публичным мероприятием) понимается совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов; при этом участники публичного мероприятия вправе принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

В этой связи был признан правильным вывод суда о том, что, хотя в оспариваемых заявителем положениях Закона Калининградской области и Федеральном законе № 54-ФЗ регулируется порядок проведения собраний граждан, Л. ошибочно полагал, что этот порядок должен быть единым для всех случаев проведения собрания, независимо от правовых оснований их созыва. Между тем Федеральный закон № 54-ФЗ регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Закон Калининградской области № 110 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятия «собрания» в приведенных законах но-

сят различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

При таких обстоятельствах суд обоснованно сделал вывод об отсутствии оснований для удовлетворения заявленного Л. требования и в этом ему отказал. Поскольку выводы суда полностью соответствуют установленным обстоятельствам дела, основаны на правильном понимании и применении положений законодательства, регулирующих спорные правоотношения, то вынесенное Калининградским областным судом решение является законным. Кассационная жалоба заявителя не могла быть признана состоятельной, так как не содержала доводов, имеющих правовое значение. С учетом изложенного и руководствуясь статьей 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила решение Калининградского областного суда от 21 октября 2004 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Л. – без удовлетворения.

В данном деле судебные органы справедливо пришли к выводу, что Федеральный закон № 54-ФЗ регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Закон Калининградской области № 110 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления.

Однако причиной самого спора, по нашему мнению, явилось именно то, что понятийный аппарат в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» страдает юридической непроработанностью и терминологической неточностью.

4.1.4. Особенности проведения отдельных видов публичных мероприятий

Проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

Проведение таких публичных мероприятий регулируется не только Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», но и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

В статье 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством агитационных публичных мероприятий. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Уведомления организаторов митингов, демонстраций, шествий и пикетирований подаются и рассматриваются в общем порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, зарегистрировавшего список кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется собственником, владельцем помещения на время, установленное определяемой законом комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями, а представителям инициативной группы по проведению референдума и иной группы участников референдума – с участниками референдума. При этом комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, для инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума.

Если указанное выше помещение, равно как и помещение, находящееся в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30%, было предоставлено одному зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума (иной группе участников референдума), собственник, владелец помещения не вправе отказать другому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, иной группе участников референдума (инициативной группе по проведению референдума) в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода.

Заявки на выделение таких помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, с избирателями, а представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума – с участниками референдума рассматриваются собственниками, владельцами этих помещений в течение трех дней со дня подачи указанных заявок. Кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принад-

лежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещаются, за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении. Такое здание или помещение предоставляется командиром воинской части по запросу соответствующей комиссии для встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, с избирателями из числа военнослужащих, а также для встреч представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума с участниками референдума из числа военнослужащих. Организацию указанных встреч обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей комиссией, при этом все зарегистрированные кандидаты либо их доверенные лица, представители всех избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума оповещаются о месте и времени встречи не позднее чем за три дня до ее проведения.

Статья 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством агитационных публичных мероприятий. Выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Кандидатам на выборные должности или членам их избирательных штабов, участникам групп референдумов, организующих проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, нельзя забывать, что такие пуб-

личные мероприятия должны быть оплачены из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума.

Проведение религиозных обрядов и церемоний

Проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Согласно статье 16 этого федерального закона религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества). Богослужения, другие религиозные обряды и церемонии беспрепятственно совершаются в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях.

Религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей. Проведение религиозных обрядов в помещениях мест содержания под стражей допускается с соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. Командование воинских частей с учетом требований воинских уставов не препятствует участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях. Во всех иных случаях публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии осуществляются в общем порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций.

4.2. Организаторы и участники публичных мероприятий

4.2.1. Организатор публичного мероприятия

Кто может быть организатором публичного мероприятия?

Ответ на этот вопрос четко дан в статье 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Организаторами публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет,

митингов и собраний – 16 лет), политические партии⁶, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Согласно пункту 3 статьи 9 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений могут проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессу.

Таким образом, организатором публичного мероприятия может быть не только формализованное общественное или религиозное объединение, но и отдельные граждане. Как показывает практика, недостаточный учет этого обстоятельства может сделать невозможным проведение публичного мероприятия. В качестве примера приведем Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2003 г. № 112-О.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.Д. Смердов оспаривал конституционность статей 3 и 7 Указа Президента Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Как следует из представленных Суду материалов, 24 апреля 2001 г. распоряжением главы местного самоуправления муниципального образования «Город окружного значения Урай» Ханты-Мансийского автономного округа С.Д. Смердову, как представителю профсоюзной организации «Магистраль», было отказано в удовлетворении заявления о проведении 1 мая 2001 г. демонстрации и пикетирования со ссылкой на то, что в соответствии с судебным решением от 4 мая 2000 г. создание этой организации признано незаконным. Несмотря на запрещение, С.Д. Смердов и другие члены профсоюза «Магистраль» вышли 1 мая 2001 г. на демонстрацию, которая была прекращена сотрудниками милиции. На основании постановления Урайского городского суда от 7 мая

⁶ В статье 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» прямо говорится, что политическая партия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия.

2001 г., оставленного без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 26 июня 2001 г., С.Д. Смердов был оштрафован за нарушение порядка организации и проведения демонстрации.

Согласно статье 7 действовавшего в то время Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», публичные мероприятия могли быть прекращены в случаях, когда состоялось решение об их запрещении, либо если не направлялось в установленном порядке заявление об их проведении, либо нарушен порядок проведения митингов, уличных шествий и демонстраций.

Согласно статье 1 того же указа заявление о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации могло быть направлено в орган государственной власти как уполномоченными лицами общественных организаций, так и группой граждан. Следовательно, делает вывод Конституционный Суд Российской Федерации, признание профсоюзной организации «Магистраль» в судебном порядке незаконно созданной не препятствовало гражданину С.Д. Смердову и другим гражданам – в качестве группы граждан, а не запрещенного профсоюза – провести демонстрацию и пикетирование, уведомив об этом органы местного самоуправления города Урая.

Кому запрещается быть организатором публичного мероприятия?

Запрещается быть организатором публичного мероприятия:

- 1) лицу, признанному судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицу, содержащемуся в местах лишения свободы по приговору суда;
- 2) политической партии, другому общественному объединению и религиозному объединению, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке⁷ (подробнее о приостановлении, запрещении, ликвидации таких объединений говорилось в предыдущей главе).

Права и обязанности организатора

Закон устанавливает и права организатора публичного мероприятия. Организатор имеет право:

⁷ Например, в статье 43 Федерального закона «Об общественных организациях» прямо говорится, что в случае приостановления деятельности общественного объединения ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия.

- 1) проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания – в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;
- 2) проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;
- 3) уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;
- 4) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;
- 5) использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации.

Правам организатора публичного мероприятия в любом случае корреспондируют его обязанности. Перечислим и их. Организатор обязан сделать следующее:

- 1) подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном статьей 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (этот порядок мы подробнее рассмотрим далее);
- 2) не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;
- 3) обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;
- 4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Регламент проведения публичного мероприятия – это документ, содержащий по-

временное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия;

- 5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;
- 6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;
- 7) обеспечивать соблюдение установленной органом власти нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;
- 8) обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;
- 9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа власти о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;
- 10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия (уполномоченное организатором публичного мероприятия лицо также обязано иметь отличительный знак).

Необходимо учитывать, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрещает организатору публичного мероприятия проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

4.2.2. Участники публичного мероприятия, их права и обязанности

Участники публичного мероприятия поименованы в статье 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Ими признаются граждане, члены политических партий, члены и участ-

ники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в публичном мероприятии.

Участники публичного мероприятия имеют право:

- 1) участвовать в обсуждении и принятии решений, в иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;
- 2) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации;
- 3) принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны:

- 1) выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел;
- 2) соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия.

4.3. Как организовать проведение публичного мероприятия?

4.3.1. Уведомительный порядок – в помощь организатору!

Поскольку проведение публичного мероприятия в России носит не разрешительный, а уведомительный характер, организатор должен подать в соответствующий орган власти документ – уведомление о проведении публичного мероприятия. Требования, предъявляемые к уведомлению о проведении публичного мероприятия, указаны в статье 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Уведомление о проведении публичного мероприятия – это документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Рос-

сийской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Что должно быть обязательно указано в уведомлении о проведении публичного мероприятия?

В уведомлении указываются:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичного мероприятия в соответствии с принципами, изложенными в статье 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (это принципы законности и добровольности участия в публичном мероприятии), подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в каждом регионе свой

Федеральный законодатель передал детализацию установления порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на региональный уровень. Поэтому порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации

или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия может существенно различаться. Организатору публичного мероприятия в каждом конкретном регионе России необходимо знать и соблюдать этот порядок, чтобы не получить отказ в проведении публичного мероприятия.

Закон субъекта Российской Федерации, регламентирующий порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, обязательно должен быть опубликован, поэтому с его содержанием можно ознакомиться в библиотеке, на официальных сайтах органов государственной власти в сети Интернет, в правовых справочно-информационных системах («Консультант Плюс», «Гарант» и др.). В части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено обязательное правило, в соответствии с которым неопубликованные законы не применяются. Это же относится и к любым другим нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина. Поэтому любые запреты и ограничения на проведение публичного мероприятия со стороны властных структур, основанные на положениях неопубликованных нормативных правовых актов (включая и региональные законы), не могут применяться.

Различаются в законах субъектов Российской Федерации и органы власти, в которые необходимо направлять уведомления о проведении публичного мероприятия. Поэтому в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» используется обобщенное название: орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (далее в тексте – орган власти).

В некоторых субъектах Российской Федерации рассмотрение уведомлений о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирований осуществляется только органами местного самоуправления. Например, согласно статье 3 Закона Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 318 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Тюменской области» рассмотрение уведомлений о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирований возлагается на главу муниципального образования, на территории которого предполагается проведение публичного мероприятия, либо на лицо, исполняющее его обязанности. Глава муниципального образования своим правовым актом может возложить функции по рассмотрению уведомлений на определенное должностное лицо органа местного самоуправления либо специально созданный коллегиальный совещательный орган – комиссию.

В ряде субъектов Российской Федерации рассмотрение уведомлений о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирований

осуществляется как органами местного самоуправления, так и органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации. При этом различаются критерии, в соответствии с которыми уведомления о проведении публичного мероприятия направляются в тот или иной орган публичной власти. Такими критериями могут быть место проведения публичного мероприятия, численность его участников или статус самого публичного мероприятия. Приведем несколько примеров.

В статье 5 Закона Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края» перечислены органы, уполномоченные принимать уведомления о проведении публичного мероприятия. Уведомление о проведении *публичного мероприятия регионального значения* подается его организатором в письменной форме в администрацию Алтайского края. При этом публичное мероприятие регионального значения – это публичное мероприятие, проводимое по вопросам, относящимся к компетенции органов государственной власти Алтайского края либо органов государственной власти Российской Федерации и затрагивающим интересы населения всего Алтайского края. Уведомление о проведении *публичного мероприятия местного значения* подается его организатором в письменной форме в исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделенного статусом городского округа или муниципального района, на территории которого планируется проведение такого мероприятия. При проведении публичного мероприятия местного значения в поселке либо в сельском населенном пункте, не являющемся административным центром муниципального района, уведомление подается в администрацию поселения.

Согласно статье 1 Закона Томской области 13 октября 2004 г. № 209-ОЗ «О порядке подачи уведомления о проведении в Томской области собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований», уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в орган местного самоуправления по месту проведения публичного мероприятия. Единственное исключение из этого правила: если проведение публичного мероприятия планируется в границах «Губернаторского квартала» города Томска, то уведомление подается в письменной форме в администрацию Томской области. Распоряжением мэра города Томска от 23 июня 2005 г. № р437 «Об упорядочении получения и регистрации уведомлений о проведении публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) в г. Томске» с целью оперативного прохождения документов (уведомлений) о проведении публичных мероприятий в Томске разрешено осуществлять их прием отделу общественной безопасности городской администрации, а в исключительных случаях – отделу канцелярии. Запрещен при-

ем уведомлений о проведении публичных мероприятий без информирования отдела общественной безопасности администрации Томска.

В Законе Волгоградской области от 7 апреля 2005 г. № 1044-ОД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Волгоградской области» различаются случаи, когда публичное мероприятие проводится на территории одного или нескольких муниципальных образований Волгоградской области. Согласно статье 2 этого закона уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменном виде по форме согласно приложению к данному закону (см. приложение 28 к книге) в двух экземплярах непосредственно в исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, на территории которого планируется провести публичное мероприятие. Если же публичное мероприятие планируется провести на территории нескольких муниципальных образований, то уведомления подаются в исполнительно-распорядительные органы соответствующих муниципальных образований Волгоградской области. Глава местной администрации, получивший уведомление о проведении публичного мероприятия, направляет его копию в исполнительный орган государственной власти Волгоградской области и органы внутренних дел соответствующего муниципального образования.

В Законе Омской области от 9 февраля 2005 г. № 606-ОЗ «О проведении публичных мероприятий на территории Омской области» в качестве критериев, в соответствии с которыми уведомления о проведении публичного мероприятия рассматриваются теми или иными органами публичной власти, названы количество участников публичного мероприятия и место его проведения. Согласно статье 2 данного закона уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) на территории Омской области подается его организатором:

- 1) в случае, если предполагаемое количество участников публичного мероприятия составляет более 1000 человек либо если проведение публичного мероприятия предполагается на территории, непосредственно прилегающей к зданию официальной резиденции губернатора Омской области, зданиям Законодательного собрания Омской области, правительства Омской области, – в орган исполнительной власти Омской области, уполномоченный губернатором;
- 2) в случае, если проведение публичного мероприятия предполагается на территории, непосредственно прилегающей к зданиям местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), представительного органа муниципального района, – в местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) муниципального района;

- 3) в иных случаях – в местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) городского или сельского поселения, городского округа, на территории которого предполагается проведение публичного мероприятия.

Порядок рассмотрения в органе власти уведомления о проведении публичного мероприятия на примере Алтайского края

В статье 6 Закона Алтайского края «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края» закреплён порядок регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичного мероприятия регистрируется в день его получения уполномоченным должностным лицом соответствующей администрации в специальной книге учета уведомлений о проведении публичных мероприятий. Дата, время и номер регистрации указываются на копии соответствующего уведомления, остающейся у организатора. К уведомлению о проведении публичного мероприятия организатор вправе приложить регламент проведения публичного мероприятия с указанием в нем лиц, ответственных за проведение каждого этапа планируемого мероприятия.

При подаче уведомления организатор представляет документы, подтверждающие его право быть организатором публичного мероприятия. Для физического лица – это паспорт гражданина Российской Федерации, для политической партии, общественного объединения и религиозного объединения, их региональных отделений и иных структурных подразделений – документ, подтверждающий полномочия лица выступать от имени политической партии или общественного объединения, а также документ, подтверждающий факт внесения записи о политической партии, общественном объединении в Единый государственный реестр юридических лиц. Данные документы проверяются уполномоченным должностным лицом соответствующей администрации и в день подачи уведомления возвращаются лицу, их предъявившему. В случае приема и регистрации уведомления в книге регистрации делается отметка о том, что право быть организатором публичного мероприятия подтверждено.

Случаи отказа в приеме и регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия установлены в статье 7 упомянутого закона. Уполномоченное должностное лицо соответствующей администрации вправе отказать в приеме и регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия в случаях:

- 1) если уведомление не содержит всех установленных данным законом сведений;
- 2) если уведомление не подписано организатором и лицом, уполномоченным им выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия, если такое лицо обозначено в уведомлении;

- 3) если полномочия организатора не подтверждены соответствующими документами;
- 4) если уведомление направлено в администрацию, в компетенцию которой не входит содействие в проведении публичного мероприятия местного или регионального значения;
- 5) если публичное мероприятие местного значения планируется проводить на территории иного муниципального образования.

При отказе в приеме и регистрации уведомления в специальном разделе книги учета делается запись о заявителе, дате обращения и причинах отказа заявителю в приеме и регистрации соответствующего уведомления. Копия уведомления, в приеме и регистрации которой отказано, остается в деле соответствующей администрации. Письменный отказ выдается заявителю по его просьбе не позднее следующего дня после дня подачи уведомления.

Отказ в приеме и регистрации уведомления по указанным выше причинам не препятствует подаче уведомления вновь. Отказ в приеме и регистрации уведомления может быть обжалован его организатором в судебном порядке в соответствии с действующим федеральным законодательством.

Согласование условий проведения публичного мероприятия определяется в статье 8 упомянутого закона. В течение трех дней со дня приема и регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) соответствующая администрация обязана в письменной форме довести до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям законодательства.

Не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) организатор публичного мероприятия обязан информировать соответствующую администрацию в письменной форме о принятии либо непринятии ее предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия. Публичное мероприятие не может быть проведено в случае, если соответствующей администрацией до дня его проведения будут обнаружены факты, препятствующие лицу, подавшему уведомление о проведении публичного мероприятия, быть организатором публичного мероприятия.

Предупреждение о невозможности проведения публичного мероприятия по указанным выше причинам направляется организатору (или лицу, подавшему уведомление, но не имеющему права быть организатором публичного меро-

приятия) соответствующей администрацией не позднее чем за день до дня проведения публичного мероприятия.

4.3.2. Где и когда проводить публичные мероприятия?

В какое время может проводиться публичное мероприятие?

В статье 9 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлены временные рамки проведения публичного мероприятия: оно не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени. По существу, этим вводится запрет на проведение публичного мероприятия ночью (с 23 часов до 7 часов). Отметим, что в первоначальном проекте закона, разработанном Правительством Российской Федерации, этот временной коридор еще более ограничивался (предлагалось, что публичное мероприятие должно заканчиваться не позднее 22 часов). По нашему мнению, установление вообще любого временного «коридора» проведения публичного мероприятия ничем не обосновано. Например, пикетирование, не сопровождаемое применением звукоусиливающего оборудования, не нарушает прав других граждан на отдых в ночное время суток. Поэтому граждане, чьи права могут быть нарушены запретом на проведение публичного мероприятия ночью, имеют право обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности данного запрета.

Где разрешено и где запрещено проводить публичные мероприятия?

Согласно статье 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. Однако, заметим, что сделано это может быть только в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации. Такое положение предусмотрено частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Например, в статье 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» указаны меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения. В частности, в соответствии с указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, на период действия последнего может предусматриваться запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и де-

монстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий. Аналогично, для обеспечения режима военного положения Президент Российской Федерации устанавливает запреты или ограничения на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий (статья 11 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»).

Хотя, как отмечалось выше, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, это не совсем так. В этом же законе установлены и запреты на проведение публичного мероприятия в ряде мест. Перечислим эти места.

1. Территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности. Перечень таких территорий может быть весьма значителен. Однако в любом случае они не могут определяться произвольным решением чиновника, а должны быть указаны в правовом акте. Например, в Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» установлен порядок проведения общественных мероприятий на территориях ядерных установок и пунктов хранения. В статье 39 этого закона сказано, что проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах запрещается.

Не допускается организация и проведение митингов, демонстраций, пикетирования, блокирования транспортных коммуникаций и других общественных мероприятий за пределами территорий ядерных установок и пунктов хранения, а также не допускается организация и проведение забастовок, если в результате этого может произойти нарушение работоспособности ядерной установки или пункта хранения, будет затруднено выполнение работниками ядерных установок или пунктов хранения своих служебных обязанностей либо будут иметь место иные угрозы безопасности населения, окружающей среды, здоровью, правам и законным интересам других лиц. Протесты против недопущения и запрещения указанных действий разрешаются в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации. Ущерб, причиненный эксплуатирующей организации в результате указанных действий, посягающих на безопасную работу ядерной установки или пункта хранения, возмещается виновными лицами и организациями (при наличии спора) в судебном порядке.

2. Путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи. Запрет на проведение публичного мероприятия вблизи железных дорог,

по всей видимости, был сделан с целью недопущения перекрытия железных дорог, что было очень распространено в 1990-е годы.

3. Территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы. Официальной резиденцией Президента Российской Федерации является Московский Кремль (Указ Президента от 31 января 1992 г.). Официальной загородной резиденцией Президента Российской Федерации является резиденция «Русь», расположенная на территории комплекса «Завидово». В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не поясняется, о каких именно судах идет речь. Это дает основание полагать, что это не только федеральные суды, но и суды субъектов Российской Федерации (конституционные или уставные, а также мировые судьи).

4. Пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Порядок установления пограничной зоны, а также порядок проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне закреплены в статьях 16–18 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках государственной границы пограничная зона может не устанавливаться.

Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов и пограничных войск на территориях субъектов Федерации. Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия предусмотренных Законом «О Государственной границе Российской Федерации» правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те

или иные из указанных правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по согласованию со старшими должностными лицами пограничных органов и пограничных войск на территориях субъектов Российской Федерации и подлежат опубликованию.

Въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым пограничными органами и пограничными войсками на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий и их объединений, организаций, учреждений и общественных объединений. Устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону. Могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны – с уведомлением пограничных органов. Разрешение на проведение работы, мероприятия или уведомление о проведении мероприятия, кроме вопросов, указанных выше для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, включает определение места, времени проведения, количества участников, лица, ответственного за проведение мероприятия. Для регулярных мероприятий могут устанавливаться постоянные места их проведения.

Особенности проведения публичных мероприятий на территориях памятников истории и культуры

Организатору публичного мероприятия следует учитывать, что на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, может действовать отличный от общего порядок проведения публичного мероприятия. Федеральный законодатель установил, что такой порядок определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (статья 3) указано, какие именно объекты относятся к памятникам истории и культуры. К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имуще-

ства со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия подразделяются в том числе на следующие виды.

Памятники – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки.

Ансамбли – четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи.

Достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

Согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-за-

поведника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, также имеет свои особенности. Этот порядок определяется Президентом Российской Федерации. В целях обеспечения сохранности данного музея-заповедника, а также с учетом того, что Московский Кремль является официальной резиденцией Президента Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника "Московский Кремль"» установлено, что проведение официальных приемов, общественно-политических, зрелищных, культовых и других массовых мероприятий на территории Московского Кремля, в его зданиях и сооружениях, включая Красную площадь и Александровский сад, осуществляется с разрешения Президента Российской Федерации и по согласованию с комендантом Московского Кремля.

Как можно заметить, в приведенный выше перечень памятников истории и культуры попадает очень много объектов, поэтому проведение публичного мероприятия может быть затруднено на очень большой территории страны. В этой связи организатору публичного мероприятия при выборе места его проведения необходимо учитывать положения актов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Удобнее всего – получить четкий перечень памятников, объектов, являющихся памятниками истории и культуры, и в некоторых субъектах Российской Федерации уже делаются шаги к этому. Так, согласно Постановлению Правительства Белгородской области от 18 марта 2005 г. № 55-пп «О порядке проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры в Белгородской области», Управление культуры области обеспечивает размещение и регулярное обновление на сайте правительства области перечня объектов, являющихся памятниками истории и культуры, границ их охранных зон, расположенных на территории области.

Порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, к настоящему времени принят только в незначительном числе субъектов Российской Федерации (Белгородская, Курская, Иркутская, Ростовская области и некоторые другие). Рассмотрим такой порядок на примере Саратовской области.

Постановлением Правительства Саратовской области от 4 ноября 2004 г. № 246-П утвержден порядок проведения в Саратовской области публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры. Согласно этому порядку организатор публичного мероприятия подает в уполномоченный орган исполнительной власти области или орган местного самоуправления области уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Орган исполнительной власти области или орган местного самоуправления области безотлагательно направляет официальную информацию о готовящемся публичном мероприятии на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры области, или их зон охраны в Министерство культуры Саратовской области, которое обязано рассмотреть полученную информацию и дать мотивированное заключение о возможности проведения указанного мероприятия. Министерство культуры области рассматривает данную информацию в сроки, достаточные для уведомления направившими ее органами организатора публичного мероприятия в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Министерство культуры области вправе дать заключение о невозможности проведения публичного мероприятия на территории объекта, являющегося памятником истории и культуры, и в пределах его зон охраны при наличии следующих обстоятельств:

- существует угроза нанесения памятнику истории и культуры невосполнимого ущерба или угроза его физической утраты;
- существует вероятность изменения облика и интерьера памятника;
- проводятся ремонтно-реставрационные работы и иные работы, направленные на сохранение памятника истории и культуры;
- создаются препятствия (ограничения) для доступа граждан на территорию памятника истории и культуры;
- создаются препятствия в работе государственных учреждений, расположенных на территории памятника истории и культуры или его зон охраны;
- имеются иные обстоятельства, установленные законодательством об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры).

Заключение Министерства культуры области о невозможности проведения мероприятия на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры, их зон охраны является основанием к направлению уполномоченным органом исполнительной власти области или органом местного самоуправления области организатору публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям законодательства. В случае согласования проведения публичного мероприятия на территории объекта, являющегося памятником истории и культуры, и его зон охраны Министерство культуры области вправе назначить своего уполномоченного представителя для осуществления функций, предусмотренных законодательством.

4.3.3. Организационные условия проведения публичных мероприятий

Порядок организации публичного мероприятия регламентирован в статье 4 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». К действиям по организации публичного мероприятия относятся:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации;

3) изготовление и распространение средств наглядной агитации.

Перечень указанных в законе действий по организации публичного мероприятия отнюдь не является ограниченным. К организации публичного мероприятия относятся и любые другие действия, совершаемые в целях его подготовки и проведения. Ограничение при этом установлено только одно – данные действия не должны противоречить законодательству Российской Федерации.

Для чего необходима предварительная агитация?

Как уже отмечалось, организатор публичного мероприятия имеет право проводить предварительную агитацию. Для чего она необходима? Нередко организатор публичного мероприятия заинтересован в привлечении максимального интереса к своей акции с тем, чтобы в ней приняло участие как можно больше граждан. Поэтому необходимо широкое информирование общественности обо всех аспектах подготовки и проведения соответствующего публичного мероприятия.

В статье 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлены требования, предъявляемые к проведению предварительной агитации. Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством Российской Федерации формы агитации (рассылка писем и многое другое).

Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина. Предварительная аги-

тация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации и информированию граждан и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, которым подано уведомление о проведении данного публичного мероприятия, о принятом решении.

Кто финансирует проведение публичного мероприятия?

В зависимости от вида публичного мероприятия и количества участников его проведение может быть сопряжено с затратами материально-технических и финансовых средств, иногда весьма значительных. Согласно общему правилу, установленному в статье 11 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и переданных для проведения данного публичного мероприятия. Это правило применяется, если федеральными законами, актами Правительства Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации не установлено иное.

Важно отметить, что полномочия участников публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия, должны быть в обязательном порядке письменно удостоверены его организатором.

Какие услуги по обеспечению проведения публичного мероприятия предоставляются органами власти на безвозмездной основе (на примере Республики Татарстан)?

Согласно статье 18 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.

Органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

В законе закреплено, что поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе. Поэтому органы власти не вправе требовать от организатора публичного мероприятия оплаты любых расходов, даже если в связи с проведением публичного мероприятия были затрачены какие-либо средства. Это подтверждается и судебной практикой.

Так, и.о. прокурора Республики Татарстан обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и не действующими со дня их принятия абзаца 2 пункта 1.5, пунктов 1.6, 1.8, 1.10, 1.11, 2.1, 2.2, 2.3, раздела 5 Положения об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей, утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 10 ноября 2002 г. № 628.

В судебном заседании прокурор уточнила заявленные требования и просила признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзац 3 пункта 1.2, абзац 5 пункта 1.2 в части, допускающей регулирование порядка организации и проведения массовых мероприятий политического характера (митингов, демонстраций, шествий и т.д.), религиозного характера, культурно-зрелищного (концерты, шоу-программы и иные культурные мероприятия) и иного характера; пункт 1.1 в части слов «и регламентирует обязанности руководителей организаций и учреждений, всех должностных и физических лиц, организующих или принимающих участие в проведении указанных мероприятий»; пункт 1.4 в части участия органов санитарно-эпидемиологического надзора в техническом обследовании сооружений, используемых для проведения массовых мероприятий; второе предложение абзаца 2 пункта 1.5, пункт 1.6, пункт 2.3, абзац 1 пункта 1.8, абзац 5 пункта 1.8 в части установленного порядка расчета затрат на организацию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности органами внутренних дел, Государственной противопожарной службы МЧС РФ и порядка расходования указанных средств; абзац 2 пункта 1.8 в части, предусматривающей участие управления Государственной противопожарной службы МЧС РФ по Республике Татарстан при проведении массовых мероприятий на коммерческой основе, Положения об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей, утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 10 ноября 2002 г. № 628.

Решением суда от 22 октября 2003 г. заявление прокурора удовлетворено частично: в признании незаконным пункта 1.6 Положения отказано; в части признания таковыми пунктов 1.10, 1.11, 2.1, 2.2, раздела 5 Положения произ-

водство по делу Определением от 9 марта 2004 г. прекращено; в остальной части требования прокурора удовлетворены.

В кассационной жалобе Кабинет министров Республики Татарстан просил об отмене решения, считая его незаконным и необоснованным, и вынесении нового решения об отказе прокурору в удовлетворении требований. Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации посчитала решение суда правильным и оснований для его отмены не нашла⁸.

В соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии с подпунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. При этом законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Как видно из материалов дела, 10 ноября 2002 г. Постановлением № 628 Кабинета министров Республики Татарстан утверждено Положение об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей (далее – Положение). Разрешая спор, суд правильно исходил из того, что правовое регулирование порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций осуществлялся действующим в то время Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций».

Согласно пункту 2 также действовавшего в то время Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» до принятия соответствующего закона Российской Федерации нормы названного выше Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. на территории России применяются в части, не противоречащей Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 г. Пунктом 1 данного указа было предписано впредь, до урегулирования законом Российской Федерации порядка орга-

⁸ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2004 г. № 11-Г04-14.

низации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления.

Право на организацию и проведение забастовок, собраний, митингов уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий в соответствии с федеральным законодательством закреплено и в статье 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Из чего суд сделал правильный вывод о том, что субъект Российской Федерации не вправе регламентировать данные вопросы.

Тем не менее, в нарушение указанных положений, исходя из данного в пункте 1.2 Положения определения массового мероприятия и приведенного в абзаце 5 этого же пункта перечня видов массовых мероприятий, Кабинет министров Республики Татарстан принял нормативный правовой акт, регулирующий порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, забастовок, пикетирования.

Кроме того, судом установлено, что положения, предусматривающие порядок согласования проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ограничивают права граждан по сравнению с порядком, установленным на федеральном уровне. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-Х1 «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», в отличие от установленного Положением порядка организации массовых мероприятий, на организаторов возложена только обязанность подачи заявления о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации в исполнительный комитет соответствующего местного Совета не позднее чем за 10 дней до намечаемой даты проведения массового мероприятия. Вместе с тем в соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В связи с этим суд обоснованно посчитал, что Кабинет министров Республики Татарстан, принимая оспариваемое Положение в указанной части, вышел за пределы компетенции, обозначенной федеральным законодательством. С выводом суда о противоречии абзаца 3 пункта 1.2 и абзаца 5 пункта 1.2 Положения в части, допускающей регулирование порядка организации и проведения массовых мероприятий политического характера (митингов, демонстраций, шествий и т.д.), федеральному законодательству следует согласиться.

Как следует из пункта 1.2 Положения, под массовым мероприятием понимается организованная деятельность множества людей, объединенных единством целей, интересов и потребностей культурно-зрелищного, религиозного и иного характера. Между тем правовую основу, регламентирующую порядок проведения религиозными объединениями массовых мероприятий, составляет исключительно федеральное законодательство.

Кроме того, редакция абзацев 3 и 5 пункта 1.2 указывает на возможность регулирования данным Положением порядка проведения массовых мероприятий культурно-зрелищного и иного характера. Суд правомерно указал на то, что под такую категорию массовых мероприятий, учитывая неопределенность оспариваемых положений, подпадает, например, и осуществляемая на законных основаниях агитационная деятельность, порядок проведения которой определен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Указанным федеральным законом определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, он имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а субъект Российской Федерации вправе устанавливать в законе гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные данным федеральным законом.

Исходя из вышеизложенного, суд пришел к обоснованному выводу о том, что абзацы 3 и 5 пункта 1.2 Положения в части, допускающей регулирование порядка организации и проведения массовых мероприятий религиозного характера, культурно-зрелищного (концерты, шоу-программы и иные культурные мероприятия) и иного характера, не соответствуют федеральному законодательству.

Пунктом 1.1 Положения устанавливается порядок организации обеспечения общественного порядка и общественной безопасности участников при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей и регламентируются обязанности руководителей организаций и учреждений всех должностных и физических лиц, организующих или принимающих участие в проведении указанных мероприятий.

Однако суд правильно отметил, что правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства закрепляет Закон Российской Федерации «О безопасности». Этим законом определена система безопасности и ее функции, установлен порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, контроля и надзора за законностью их деятельности.

В соответствии со статьей 2 данного закона основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой

области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Граждане, общественные и иные организации и объединения также являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. При этом статьей 7 указанного закона Российской Федерации определено, что при обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом, т.е. актом, принятым законодательным органом власти. В данном случае судом обоснованно учтено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации и регулированию на уровне субъектов Федерации не подлежит.

Частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации также подтверждается исключительная компетенция Российской Федерации в рассматриваемой сфере: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, вывод суда о том, что пункт 1.1 Положения в части слов «и регламентирует обязанности руководителей организаций и учреждений, всех должностных и физических лиц, организующих или принимающих участие в проведении указанных мероприятий», второе предложение абзаца 2 пункта 1.5, в соответствии с которым в случаях, когда возможность воспользоваться общественным транспортом отсутствует, организаторы мероприятия обязаны предусмотреть для этих целей транспорт, противоречат федеральному законодательству, является правильным.

По вышеназванным основаниям суд обоснованно признал противоречащим федеральному законодательству и пункт 2.3 Положения, предусматривающий обязанность заключения договоров с представителями органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы МЧС РФ по Республике Татарстан и Поисково-спасательной службы Республики Татарстан при Министерстве по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Татарстан об оплате услуг по обеспечению общественного порядка и безопасности участников при проведении массовых мероприятий на коммерческой основе не позднее чем за 15 дней до начала мероприятий.

Кроме того, суд установил, что пункт 2.3 Положения, обязывающий организаторов массового мероприятия на коммерческой основе заключать договор об оплате услуг по обеспечению общественного порядка и безопасности участников, противоречит также статье 421 Гражданского кодекса Российской

Федерации, в соответствии с которой граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, добровольно принятым обязательством или законом, под которым, согласно пункту 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации, понимается только федеральный закон.

Согласно пункту 11 статьи 10 Закона Российской Федерации «О милиции» предусмотрена возможность заключения милицией договоров с физическими или юридическими лицами только по охране принадлежащего им имущества. Обеспечение правопорядка на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, аэропортах и других общественных местах, а также осуществление неотложных мер по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях – обязанность милиции, установленная статьей 10 Закона Российской Федерации «О милиции». Договорной характер осуществления таких полномочий указанным Законом Российской Федерации не предусмотрен. Кроме того, Законом Российской Федерации «О милиции» четко определены задачи, которые возложены на милицию. Возможность определять задачи милиции иным актом, кроме данного закона, исключена (статья 2).

К тому же, в соответствии со статьей 11 данного закона, использование милицией предоставленных ей прав возможно только в целях исполнения обязанностей, возложенных на милицию Законом Российской Федерации «О милиции».

По указанным основаниям суд правильно признал противоречащими федеральному законодательству и абзац 1 пункта 1.8 Положения, которым предусмотрено, что Министерство внутренних дел Республики Татарстан и его территориальные органы при проведении массовых мероприятий на коммерческой основе осуществляют охрану общественного порядка и обеспечивают общественную безопасность на договорной основе за плату, а также положение абзаца 5 пункта 1.8 Положения в части установленного порядка расчета затрат на организацию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности органами внутренних дел и порядка расходования указанных средств.

Пунктом 1.4 Положения предусмотрено участие органов санитарно-эпидемиологического надзора в техническом обследовании сооружений, используемых для проведения массовых мероприятий. Однако в соответствии с пунктом «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется органами и учреждениями

(должностными лицами) государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации, структура которой, задачи, функции, порядок осуществления деятельности устанавливаются Положением о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Аналогичное противоречие правомерно установлено судом и в абзаце 2 пункта 1.8 Положения, в соответствии с которым Управление Государственной противопожарной службы МЧС РФ по Республике Татарстан при проведении массовых мероприятий на коммерческой основе привлекается к обеспечению безопасности на договорной основе за плату.

В соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» территориальные органы Государственной противопожарной службы, создаваемые в субъектах Российской Федерации, входят в систему Государственной противопожарной службы, задачи которой определяются только федеральным законом. Федеральный закон, четко определяя основные задачи пожарной охраны, к которым относится организация предупреждения пожаров и тушение пожаров, установил, что к действиям по предупреждению, ликвидации массовых беспорядков пожарная охрана не привлекается (статьи 4 и 5). Кроме того, в силу статьи 22 Федерального закона «О пожарной безопасности» тушение пожаров Государственной противопожарной службой осуществляется на безвозмездной основе, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

По этим же основаниям правильно признан противоречащим федеральному законодательству абзац 5 пункта 1.8 Положения в части установления порядка расчета затрат на организацию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности Государственной противопожарной службы МЧС РФ, а также порядка расходования указанных средств. В соответствии с указанным федеральным законом допускается осуществление отдельными подразделениями Государственной противопожарной службы охраны на договорной основе. Однако в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О пожарной безопасности» перечень и порядок содержания таких подразделений устанавливается Правительством Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, суд обоснованно посчитал необходимым признать противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению со дня принятия абзац 3 пункта 1.2, абзац 5 пункта 1.2 в части, допускающей регулирование порядка организации и проведения массовых мероприятий политического характера (митингов, демонстраций, шествий и т.д.), религиозного характера, культурно-зрелищного (концерты, шоу-программы и иные культурные мероприятия) и иного характера; пункт 1.1 в части слов «и регламентирует обязанности руководителей организаций и учреж-

дений, всех должностных и физических лиц, организующих или принимающих участие в проведении указанных мероприятий»; пункт 1.4 в части слова «санэпидстанции»; абзац 2 пункта 1.5, пункт 2.3, абзац 1 пункта 1.8, абзац 5 пункта 1.8 в части установления порядка расчета затрат на организацию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности органами внутренних дел, Государственной противопожарной службы МЧС РФ и порядка расходования указанных средств; абзац 2 пункта 1.8 в части, предусматривающей участие Управления Государственной противопожарной службы МЧС РФ по Республике Татарстан при проведении массовых мероприятий на коммерческой основе, Положения об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении мероприятий с массовым пребыванием людей, утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 10 ноября 2002 г. № 628.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 360 и 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила решение Верховного суда Республики Татарстан от 22 октября 2003 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Кабинета министров Республики Татарстан – без удовлетворения.

4.4. Органы власти и организаторы, участники публичных мероприятий

4.4.1. Органы власти и их полномочные представители

Обязанности органа власти

Обязанности органа власти перечислены в статье 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

1. После получения уведомления о проведении публичного мероприятия орган власти обязан документально подтвердить получение данного уведомления, указав при этом дату и время его получения. Это может быть осуществлено либо проставлением соответствующего штампа на уведомлении, либо составлением специального документа (см. например, приложение 29 к книге), либо иным способом.

2. Также он обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Важно подчеркнуть, что такое предложение должно быть именно обоснованным, при этом причины целесообразности не могут быть обос-

нованием. В эти же сроки доводятся до сведения организатора публичного мероприятия предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям федерального закона.

Ряд граждан обратились в суд с заявлением об оспаривании действий должностных лиц администрации г. Липецка по изменению места проведения пикетирования 18 февраля 2005 г. Решением Советского районного суда г. Липецка от 1 марта 2005 г. в удовлетворении этого заявления было отказано. Определением Липецкого областного суда от 30 марта 2005 г. № 33-440/2005 по кассационной жалобе заявителей в удовлетворении заявления также было отказано. По мнению судебных инстанций, предложение администрации г. Липецка об изменении места проведения пикетирования было мотивировано непригодностью Театральной площади города для проведения публичных мероприятий, сложными погодными условиями и рекомендациями органов внутренних дел. По нашему мнению, предложение об изменении места проведения пикетирования нельзя признать обоснованным, поскольку приспособление необходимых территорий для проведения публичных мероприятий является обязанностью органов публичной власти, а «сложные погодные условия» характерны для большей части года на всей территории нашей страны.

3. В зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников орган власти обязан назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия.

4. Орган власти обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Организатор публичного мероприятия, со своей стороны, обязан обеспечивать соблюдение установленной органом власти нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (статьи 4 и 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Нередко нормы предельной заполняемости территорий и помещений в местах проведения публичных мероприятий указываются в нормативных правовых актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Зачастую при этом руководствуются санитарными нормами и правилами⁹.

⁹ См., например, Постановление Администрации Ростовской области от 19 августа 2004 г. № 338 «О мерах по реализации на территории области Федерального закона от 10.06.2004 № 54-ФЗ».

Согласно СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», заполняемость открытых территорий осуществляется исходя из следующих норм:

- на предзаводских площадях, у спортивно-зрелищных учреждений, кинотеатров, вокзалов и на других площадях – не более 0,8 чел./кв. м;
- на тротуарах, площадках у административных и торговых центров, театров и рынков – не более 0,3 чел./кв. м.

Нередко в зависимости от плотности пешеходных потоков и наличия ограждающих конструкций допускается уменьшение указанных величин на 20%.

Согласно СНиП 2.08.02-89 «Общественные здания и сооружения», заполняемость в помещениях, оборудованных стационарными зрительскими местами, – не более количества установленных мест, а в помещениях, не оборудованных стационарными зрительскими местами, – не более 1,0 чел./кв. м.

Нормы предельной заполняемости конкретных территорий (помещений) в местах проведения публичных мероприятий могут также устанавливаться правовыми актами органов местного самоуправления.

5. Орган власти обязан обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.

6. Он также обязан информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются.

7. При получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», орган власти обязан своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны. Согласно Федеральному закону «О государственной охране», к объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, иные указанные в этом федеральном законе лица, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации. Государственная охрана предоставляется следующим лицам, замещающим государственные должности: Председателю Правительства Российской Федерации; Председателю Совета Федерации Федерального Собрания; Председателю Государственной Думы Федерального Собрания; Председателю Конституционного Суда; Председателю Верховного Суда; Председателю Высшего Арбитражного Суда; Генеральному прокурору Российской Федерации.

В случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, орган власти незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанного несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Права и обязанности уполномоченного представителя органа власти

Непосредственно на месте проведения публичного мероприятия присутствует уполномоченный представитель органа власти. Этот представитель наделен статьей 13 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» весьма широким кругом прав и обязанностей.

Уполномоченный представитель органа власти имеет право:

- 1) требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;
- 2) принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (о чем подробнее будет сказано далее).

Уполномоченный представитель органа власти обязан:

- 1) присутствовать на публичном мероприятии;
- 2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;
- 3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Органы власти и их уполномоченные представители обязаны четко знать и соблюдать положения законодательства о публичных мероприятиях. В статье 5.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Россий-

ской Федерации, либо участию в них, а равно и принуждение к участию в них влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере до одного минимального размера оплаты труда; на должностных лиц – от одного до трех минимальных размеров оплаты труда.

В Уголовном кодексе Российской Федерации также установлена ответственность за воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них. Согласно статье 149 УК РФ незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения, наказываются штрафом в размере до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

4.4.2. Права и обязанности представителей правоохранительных органов по отношению к организаторам и участникам публичных мероприятий

Помимо уполномоченного представителя органа власти, на месте проведения публичного мероприятия может присутствовать уполномоченный представитель органа внутренних дел (статья 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). По предложению органа власти начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Важно отметить, что уполномоченным представителем может быть не абсолютно любой сотрудник милиции, а только специально назначенный начальником органа внутренних дел. Права уполномоченного представителя органа внутренних дел должны быть подтверждены соответствующим распоряжением начальника органа внутренних дел.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

- 1) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);

- 2) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;
- 3) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:

- 1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;
- 2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа власти общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Детальный порядок деятельности сотрудников милиции при проведении публичных мероприятий определяется подзаконными актами Министерства внутренних дел Российской Федерации. Например, Приказом МВД Российской Федерации от 20 апреля 1999 г. № 297 «Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» определены особенности несения службы при проведении массовых мероприятий. Согласно пункту 21 данного приказа обеспечение безопасности движения и общественного порядка при проведении массовых мероприятий и обеспечении режима чрезвычайного положения осуществляется дорожно-постовой службой в соответствии с Уставом патрульно-постовой службы милиции и на основании специальных планов МВД, ГУВД, УВД, ОВД. Расстановка сил и средств дорожно-постовой службы при проведении запланированных мероприятий производится руководством строевых подразделений (начальником ГИБДД горрайоргана внутренних дел).

При несанкционированных массовых мероприятиях, в том числе сопровождающихся блокированием дорог и других объектов, а также при массовых беспорядках выделение необходимого количества нарядов дорожно-постовой службы определяет начальник органа внутренних дел (руководитель оперативного штаба). В этих условиях основное внимание уделяется вопросам оперативного развертывания и оборудования контрольно-пропускных пунктов для обеспечения режима чрезвычайного положения, выставления на них сотрудников милиции и организации взаимодействия с нарядами внутренних войск; организации работы временных стоянок для задержанных транспортных средств и определения порядка их хранения; разработки новых схем организации движения транспортных средств.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что в случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники милиции принимают необхо-

димые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно статье 14 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» сотрудники милиции имеют право применять специальные средства, имеющиеся на вооружении милиции для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций. В качестве специальных средств могут применяться резиновые палки, слезоточивый газ, светозвуковые средства отвлекающего воздействия. Водометы и бронемашины могут применяться только по указанию начальника органа внутренних дел, начальника криминальной милиции, начальника милиции общественной безопасности с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов с момента применения. Закон Российской Федерации «О милиции» запрещает применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей, а также при пресечении незаконных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, организаций.

Опыт проведения публичных мероприятий показывает, что сотрудники милиции не во всех случаях принимают необходимые меры к прекращению публичного мероприятия. Например, 23 октября 2005 г. активисты движения «Наши» провели в Воронеже шествие. Несмотря на то что разрешение от городских властей было получено только на проведение митинга, милиция не предпринимала мер для прекращения данного шествия¹⁰.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указывается, что неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, равно как и воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток.

¹⁰ См.: «Наши» поставили Воронеж на ноги // Коммерсантъ. 2005. 24 окт.

4.4.3. Ответственность организаторов и участников публичных мероприятий

Почему проведение публичного мероприятия может быть приостановлено или прекращено?

Проведение публичного мероприятия в любой момент может быть приостановлено или даже вовсе прекращено. Однако основания и порядок приостановления или прекращения публичного мероприятия не устанавливаются произвольным решением конкретного чиновника, а прямо закреплены в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее за собой угрозы жизни и здоровью его участников, уполномоченный представитель органа власти вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

Таким образом, в интересах самого организатора публичного мероприятия сразу же выполнить требование уполномоченного представителя органа власти. В противном случае публичное мероприятие может быть приостановлено. В федеральном законе говорится, что в случае невыполнения требования об устранении нарушения правопорядка, не влекущего за собой угрозы жизни и здоровью участников публичного мероприятия, уполномоченный представитель органа власти вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленно уполномоченным представителем органа власти, то публичное мероприятие прекращается в порядке, предусмотренном статьей 17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Основания прекращения публичного мероприятия указаны в статье 16 данного закона. Их всего два:

- 1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- 2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», касающихся порядка проведения публичного мероприятия (таким образом, в данном случае необходимо доказать

умысел участников публичного мероприятия либо его организатора в нарушении законов).

Как уже отмечалось, публичное мероприятие прекращается в порядке, указанном в статье 17 вышеназванного закона. Если принято решение о прекращении публичного мероприятия, то уполномоченный представитель органа власти:

- 1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;
- 2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;
- 3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о прекращении последнего обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

Рассмотренный порядок прекращения публичного мероприятия не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как уже говорилось, в случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники милиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия.

Когда наступает ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичного мероприятия?

В статье 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Такое нарушение влечет за собой наложение административного штрафа на организаторов в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда, на участников – от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, равно как и активное участие в таких акциях, если это осложнило выполнение персоналом указанных объектов служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, влечет за собой наложение административного

штрафа в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток.

Согласно статье 20.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях организация блокирования, равно как и активное участие в блокировании транспортных коммуникаций влечет за собой наложение административного штрафа в размере от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток.

Все указанные административные правонарушения рассматриваются судьями.

Важно отметить, что граждане имеют право обжаловать незаконно установленные для них наказания в сфере организации и проведении публичного мероприятия. Рассмотрим это на примере уже упоминавшейся профсоюзной организации «Магистраль».

Первичная профсоюзная организация «Магистраль» направила в администрацию г. Урай Тюменской области уведомление о проведении демонстрации и пикетирования здания Урайского УМН 1 мая 2001 г. Распоряжением главы местного самоуправления г. Урай от 24 апреля 2001 г. № 264р в проведении демонстрации и пикетирования отказано в связи с тем, что вступившим в законную силу Решением Урайского городского суда от 4 мая 2002 г. создание первичной профсоюзной организации «Магистраль» признано не соответствующим закону. Несмотря на указанное распоряжение, 1 мая 2001 г. С.Д. Смердов и А.И. Вахонин, как члены названной профсоюзной организации, провели демонстрацию, за что постановлением судьи Урайского городского суда от 7 мая 2001 г. были привлечены к административной ответственности на основании части 2 статьи 166-1 действовавшего в то время КоАП РСФСР, и на них наложен штраф в размере 300 руб. с каждого.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 25 июня 2001 г. постановление судьи оставлено без изменения. Постановлением президиума суда Ханты-Мансийского автономного округа от 15 августа 2002 г. отклонен протест заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, а судебные постановления оставлены без изменения. В протесте заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, внесенном в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, поставлен вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений и прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Судебная коллегия рассмотрела в судебном заседании от 27 декабря 2002 г. протест заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации на постановление судьи Урайского городского суда от 7 мая 2001 г., Определение Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 26 июня 2001 г. и Постановление президиума суда Ханты-

Мансийского автономного округа от 16 августа 2002 г. по делу о привлечении к административной ответственности Смердова С.Д. и Вахонина А.И. на основании части 2 статьи 166-1 КоАП РСФСР. Проверив материалы дела и обсудив доводы протеста, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации нашла протест обоснованным и подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Привлекая Смердова и Вахонина к административной ответственности по части 2 статьи 166-1 КоАП РСФСР, в соответствии с которой нарушение порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо иного публичного мероприятия, а также участие в них при отсутствии признаков преступления влечет за собой предупреждение, или наложение штрафа в размере до пяти минимальных размеров оплаты труда, или исправительные работы на срок до двух месяцев с удержанием до 20% заработка, судья исходил из того, что, несмотря на отказ местного органа исполнительной власти в проведении демонстрации и пикетирования, указанные лица провели демонстрацию 1 мая 2001 г. С таким выводом согласился президиум суда Ханты-Мансийского автономного округа.

Между тем, в силу статьи 31 Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Согласно статье 19 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., граждане РСФСР вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. В соответствии с пунктом 1 действовавшего то время Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. впредь, до урегулирования законом Российской Федерации порядка организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, нормативные акты предусматривают не разрешительный, а уведомительный характер проведения гражданами митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования. Как видно из материала об административном правонарушении, Смердовым и Вахониным данный порядок был соблюден.

Пунктом 2 названного указа Президента Российской Федерации до принятия соответствующего закона Российской Федерации было пролонгировано действие на территории Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», согласно пункту 6 которого исполнительный комитет Совета народных депутатов запрещает собрание, митинг, уличное шествие или демонстрацию, если цель их прове-

дения противоречит Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Таких оснований для запрещения демонстрации и пикетирования при рассмотрении материала об административном правонарушении судьей не установлено. При подобных обстоятельствах с выводом судьи о том, что Смердов и Вахонин совершили административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 166-1 КоАП РСФСР, согласиться нельзя.

Поскольку постановление судьи нельзя признать законным, оно подлежит отмене. Согласно пункту 1 статьи 227 того же Кодекса, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при отсутствии события и состава административного правонарушения.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 1 статьи 227, пунктом 3 статьи 273, статьей 274 КоАП РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила: Постановление судьи Урайского городского суда от 7 мая 2001 г., Определение Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 26 июня 2001 г. и Постановление президиума суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16 августа 2002 г. отменить и производство по делу об административном правонарушении прекратить.

Отметим, что в рассмотренном нами судебном деле Верховный Суд Российской Федерации не только отменил незаконное административное наказание для граждан, но и еще раз подтвердил, что проведение публичного мероприятия в Российской Федерации носит не разрешительный, а уведомительный характер.

Ответственность органов власти за решения и действия, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия

При подготовке и проведении публичного мероприятия важно не только знать свои права, но и уметь их отстаивать. В статье 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указано, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Это порядок установлен Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации. Подробно о порядке судебного обжалования говорится в главе 5 настоящего издания.

Глава 5. Право граждан на судебную защиту

5.1. Международное и российское законодательство о праве на судебную защиту

5.1.1. Международное законодательство

Всеобщая декларация прав человека

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина является одной из наиболее важных международно-правовых и внутригосударственных гарантий прав личности. Так, согласно статье 8 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных конституцией или законом. В соответствии со статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (вступила для России в силу 5 мая 1998 г.), каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Обязанность государства – обеспечить гражданину возможность судебной защиты его прав – закреплена также Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.), согласно которому каждое участвующее в данном пакте государство обязуется:

а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

в) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

5.1.2. Законодательство Российской Федерации

Что касается национального законодательства, то в нем также закрепляются и детализируются положения о судебной защите прав граждан.

Конституция Российской Федерации

Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Кроме того, предусматривается, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

Помимо Конституции РФ, право на обращение в суд закрепляется в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК) и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК), где более подробно прописывается механизм такого обращения.

Так, согласно статье 3 ГПК заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. В соответствии со статьей 4 АПК заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном АПК.

Законы и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

Кроме того, в настоящее время действует Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», закрепляющий, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Вместе с тем необходимо отметить, что с 1 февраля 2003 г. – даты вступления в силу ГПК сфера действия указанного закона оказалась во многом перекрыта главой 25 ГПК «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местно-

го самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Кроме того, часть общих норм, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (к которым относится и категория судебных дел, описанных данным законом), регулируется также главой 23 ГПК. В этой связи при обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, следует руководствоваться нормами ГПК.

Также необходимо иметь в виду, что, согласно пункту 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», ГПК РФ, в отличие от ГПК РСФСР и Закона РФ от 27 апреля 1993 г. (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Следовательно, с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности, как дела по спорам о защите субъективного права.

5.2. Судебная система Российской Федерации

5.2.1. Какие суды действуют в РФ?

Чтобы правильно выбрать тот суд, к компетенции которого относится рассмотрение того или иного дела, необходимо иметь представление о структуре судебной системы Российской Федерации.

Основополагающим, базовым нормативным правовым актом в данной сфере общественных отношений выступает Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», согласно статье 4 которого правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным законом.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;

– Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

– Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

5.2.2. В какой суд идти?

Для точного определения суда, к компетенции которого относится рассмотрение того или иного дела, необходимо знать также подсудность и подведомственность дел судам, установленную действующим законодательством Российской Федерации.

Под *подведомственностью* понимается относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и иных юридических дел к ведению того или иного суда, а под *подсудностью* – распределение между судами дел, подлежащих слушанию по первой инстанции, т.е. установление конкретного суда, который должен разрешить данное дело.

Подведомственность гражданских дел

В соответствии со статьей 22 ГПК, закрепляющей вопросы подведомственности гражданских дел судам, суды рассматривают и разрешают:

1) исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений;

2) дела по указанным в статье ГПК требованиям, разрешаемые в порядке приказного производства;

3) дела, возникающие из публичных правоотношений и указанные в статье 245 ГПК;

4) дела особого производства, указанные в статье 262 ГПК;

5) дела об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов;

б) дела о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений.

Кроме того, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, организаций с иностранными инвестициями, международных организаций. Также суды рассматривают и разрешают вышеперечисленные дела, за исключением экономических споров и других дел, отнесенных федеральным конституционным законом и федеральным законом к ведению арбитражных судов.

ГПК устанавливает, что при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, другие – арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции. Если же возможно разделение требований, то судья выносит определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду.

Подсудность гражданских дел

Теперь обратимся к вопросу подсудности гражданских дел.

В соответствии со статьей 23 ГПК, закрепляющей перечень гражданских дел, подсудных мировому судье, мировой судья рассматривает в качестве суда первой инстанции:

- 1) дела о выдаче судебного приказа;
- 2) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- 3) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества независимо от цены иска;
- 4) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), установлении отцовства, лишении родительских прав, усыновлении (удочерении) ребенка;
- 5) дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей 500 минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день подачи заявления;
- 6) дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе и дел о разрешении коллективных трудовых споров;
- 7) дела об определении порядка пользования имуществом.

При этом предусматривается, что федеральными законами к подсудности мировых судей могут быть отнесены и другие дела. Например, согласно статье 3 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», мировой судья, помимо вышеперечисленных дел, рассматривает уголовные дела о преступлениях, за совершение которых мак-

симальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, и дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации.

ГПК устанавливает, что при объединении нескольких связанных между собой требований, изменении предмета иска или предъявлении встречного иска, если новые требования становятся подсудными районному суду, а другие остаются подсудными мировому судье, все требования подлежат рассмотрению в районном суде. В этом случае, если подсудность дела изменилась в ходе его рассмотрения у мирового судьи, мировой судья выносит определение о передаче дела в районный суд и передает дело на рассмотрение в районный суд.

В соответствии со статьей 24 ГПК районными судами в качестве суда первой инстанции рассматриваются гражданские дела, за исключением дел, предусмотренных статьями 23, 25, 26 и 27 ГПК.

Согласно статье 25 ГПК в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными и иными специализированными судами. В настоящее время подсудность дел военным судам определена статьями 7, 9, 14 и 22 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

В соответствии со статьей 26 ГПК верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела:

- 1) связанные с государственной тайной;
- 2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;
- 3) о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории одного субъекта Российской Федерации;

- 4) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;
- 5) о расформировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Указанный перечень не является закрытым, поскольку предусматривается, что федеральными законами к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа могут быть отнесены и другие дела.

Статья 27 ГПК закрепляет перечень гражданских дел, подсудных Верховному Суду Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела:

- 1) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания, ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации;
- 2) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;
- 3) об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки;
- 4) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
- 5) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;
- 6) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации;

7) о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В соответствии со статьей 28 ГПК, закрепляющей общее правило подсудности, иск предъявляется в суд по месту жительства ответчика, а иск к организации предъявляется в суд по месту нахождения организации.

Статьями 29–32 ГПК установлены исключения из общего правила территориальной подсудности.

Согласно статье 29 ГПК:

– иск к ответчику, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в Российской Федерации, может быть предъявлен в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в Российской Федерации;

– иск к организации, вытекающий из деятельности ее филиала или представительства, может быть предъявлен также в суд по месту нахождения ее филиала или представительства;

– иски о взыскании алиментов и установлении отцовства могут быть предъявлены истцом также в суд по месту его жительства;

– иски о расторжении брака могут предъявляться также в суд по месту жительства истца в случаях, если при нем находится несовершеннолетний или по состоянию здоровья выезд истца к месту жительства ответчика представляется для него затруднительным;

– иски о возмещении вреда, причиненного увечьем, иным повреждением здоровья или в результате смерти кормильца, могут предъявляться истцом также в суд по месту его жительства или месту причинения вреда;

– иски о восстановлении трудовых, пенсионных и жилищных прав, возврате имущества или его стоимости, связанные с возмещением убытков, причиненных гражданину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу, подписки о невыезде либо незаконным наложением административного наказания в виде ареста, могут предъявляться также в суд по месту жительства истца;

– иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены также в суд по месту жительства или месту пребывания истца либо по месту заключения или месту исполнения договора;

– иски о возмещении убытков, причиненных столкновением судов, взыскании вознаграждения за оказание помощи и спасание на море могут предъявляться также в суд по месту нахождения судна ответчика или порта приписки судна;

– иски, вытекающие из договоров, в которых указано место их исполнения, могут быть предъявлены также в суд по месту исполнения такого договора.

Следует отметить, что выбор между несколькими судами, которым подсудно дело, ГПК предоставляет истцу.

Статья 30 ГПК закрепляет вопросы исключительной подсудности, устанавливая, что:

а) иски о правах на земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, в том числе жилые и нежилые помещения, строения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей, а также иски об освобождении имущества от ареста предъявляются в суд по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества;

б) иски кредиторов наследодателя, предъявляемые до принятия наследства наследниками, подсудны суду по месту открытия наследства;

в) иски к перевозчикам, вытекающие из договоров перевозки, предъявляются в суд по месту нахождения перевозчика, к которому в установленном порядке была предъявлена претензия.

В соответствии со статьей 31 ГПК, закрепляющей вопросы подсудности нескольких связанных между собой дел:

– иск к нескольким ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, предъявляется в суд по месту жительства или месту нахождения одного из ответчиков по выбору истца;

– встречный иск предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального иска.

В соответствии со статьей 32 ГПК стороны могут по соглашению между собой изменить территориальную подсудность для данного дела до принятия его судом к своему производству. В то же время подсудность, установленная статьями 26, 27 и 30 ГПК, не может быть изменена соглашением сторон.

Статья 33 ГПК устанавливает, что дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, даже если в дальнейшем оно станет подсудным другому суду.

Таким образом, устанавливается общее правило неизменности подсудности дела, означающее, что по общему правилу изменение обстоятельств, влияющих на определение подсудности дела, после принятия его к производству суда юридического значения не имеет. При этом данное правило не применяется при производстве по делам, подсудным мировым судьям, в случае, предусмотренном частью 3 статьи 23 ГПК, а именно: если при объединении нескольких связанных между собой требований, изменении предмета иска или предъявлении встречного иска новые требования становятся подсудными районному суду, а другие остаются подсудными мировому судье, все требования подлежат рассмотрению в районном суде.

Частью 2 статьи 33 ГПК закрепляются случаи, когда подсудность дела изменяется в качестве исключения из указанного общего правила и суд передает дело на рассмотрение другого суда. Это происходит в том случае, если:

- 1) ответчик, место жительства или место нахождения которого не было известно ранее, заявит ходатайство о передаче дела в суд по месту его жительства или месту его нахождения;
- 2) обе стороны заявили ходатайство о рассмотрении дела по месту нахождения большинства доказательств;
- 3) при рассмотрении дела в данном суде выявилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;
- 4) после отвода одного или нескольких судей либо по другим причинам замена судей или рассмотрение дела в данном суде становятся невозможными.

О передаче дела в другой суд или об отказе в передаче дела в другой суд выносится определение суда, на которое может быть подана частная жалоба.

Подведомственность и подсудность дел арбитражным судам

В соответствии со статьей 27 АПК арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных АПК и иными федеральными законами, – с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Кроме того, АПК устанавливает, что к подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела.

Также предусматривается, что заявление, принятое арбитражным судом к своему производству с соблюдением правил подведомственности, должно быть рассмотрено им по существу, хотя бы в дальнейшем к участию в деле будет привлечен гражданин, не имеющий статуса индивидуального предпринимателя, в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

АПК устанавливает, что арбитражные суды рассматривают подведомственные им дела с участием российских организаций, граждан Российской Федерации, а также иностранных организаций, международных организаций, ино-

странных граждан, лиц без гражданства, осуществляющих предпринимательскую деятельность, организаций с иностранными инвестициями, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В соответствии со статьями 28–33 АПК арбитражные суды рассматривают:

- 1) в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а в случаях, предусмотренных АПК и иными федеральными законами, – другими организациями и гражданами;
- 2) в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:
 - об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
 - об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
 - об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
 - о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
 - другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- 3) в порядке особого производства дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение для возникновения, изменения и прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 4) в соответствии с главой 30 АПК дела:
 - об оспаривании решений третейских судов по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности;

– о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности;

5) в соответствии с главой 31 АПК дела о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности.

Статьей 33 АПК закрепляется специальная подведомственность дел арбитражным судам, состоящая в том, что арбитражные суды рассматривают дела:

- о несостоятельности (банкротстве);
- по спорам о создании, реорганизации и ликвидации организаций;
- по спорам об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров;
- о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- другие дела, возникающие при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Вышеперечисленные дела рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

В соответствии со статьей 34 АПК, регламентирующей вопросы подсудности дел арбитражным судам, дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который рассматривает в качестве суда первой инстанции:

- 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, не соответствующих закону и затрагивающих права и законные инте-

ресы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- 3) экономические споры между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации.

Статьей 35 АПК закрепляется общее правило территориальной подсудности споров, подведомственных арбитражному суду, согласно которому иск предъявляется в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства ответчика.

Статьями 36–38 АПК предусматриваются исключения из указанного общего правила.

В соответствии со статьей 36 АПК, регулирующей вопросы подсудности, по выбору истца:

- 1) иск к ответчику, место нахождения или место жительства которого неизвестно, может быть предъявлен в арбитражный суд по месту нахождения его имущества либо по его последнему известному месту нахождения или месту жительства в Российской Федерации;
- 2) иск к ответчикам, находящимся или проживающим на территориях разных субъектов Российской Федерации, предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства одного из ответчиков;
- 3) иск к ответчику, находящемуся или проживающему на территории иностранного государства, может быть предъявлен в арбитражный суд по месту нахождения на территории Российской Федерации имущества ответчика;
- 4) иск, вытекающий из договора, в котором указано место его исполнения, может быть предъявлен также в арбитражный суд по месту исполнения договора;
- 5) иск к юридическому лицу, вытекающий из деятельности его филиала, представительства, расположенных вне места нахождения юридического лица, может быть предъявлен в арбитражный суд по месту нахождения юридического лица или его филиала, представительства;
- 6) иски о возмещении убытков, причиненных столкновением судов, взыскании вознаграждения за оказание помощи и спасание на море могут предъявляться в арбитражный суд по месту нахождения судна ответчика или порта приписки судна ответчика либо по месту причинения убытков.

АПК, по аналогии с ГПК, предоставляет истцу право выбора между арбитражными судами, которым подсудно дело.

Статьей 37 АПК предусматривается, что подсудность, установленная статьями 35 и 36 АПК, может быть изменена по соглашению сторон до принятия арбитражным судом заявления к своему производству.

Статьей 38 АПК закрепляются вопросы исключительной подсудности, т.е. те правила подачи исков, которые не могут быть изменены, а именно:

- иски о правах на недвижимое имущество предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения этого имущества;
- иски о правах на морские и воздушные суда, суда внутреннего плавания, космические объекты предъявляются в арбитражный суд по месту их государственной регистрации;
- иск к перевозчику, вытекающий из договора перевозки грузов, пассажиров и их багажа, в том числе в случае, если перевозчик является одним из ответчиков, предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения перевозчика;
- заявление о признании должника банкротом подается в арбитражный суд по месту нахождения должника;
- заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя, за исключением заявления об установлении фактов, имеющих юридическое значение для возникновения, изменения или прекращения прав на недвижимое имущество, – это заявление подается в суд по месту нахождения недвижимого имущества;
- заявление об оспаривании решений и действий (бездействия) судебного пристава – исполнителя подается в арбитражный суд по месту нахождения судебного пристава – исполнителя;
- заявления по спорам между российскими организациями, осуществляющими деятельность или имеющими имущество на территории иностранного государства, подаются в арбитражный суд по месту государственной регистрации на территории Российской Федерации организации-ответчика;
- заявления по спорам между российскими организациями, осуществляющими деятельность или имеющими имущество на территории иностранного государства и не имеющими государственной регистрации на территории Российской Федерации, подаются в Арбитражный суд Московской области;
- заявления об оспаривании решения третейского суда и о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда подаются в арбитражный суд субъекта Российской Федерации, на территории которого принято решение третейского суда;
- заявление о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений подается стороной, в пользу которой состоялось решение иностранного суда, в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства должника либо, если место нахождения или место жительства должника неизвестно, по месту нахождения имущества должника;
- встречный иск независимо от его подсудности предъявляется в арбитражный суд по месту рассмотрения первоначального иска.

Частью 1 статьи 39 АПК сформулировано правило, обязывающее арбитражный суд рассмотреть любое дело по существу, если оно принято им к своему производству с соблюдением правил подсудности. При этом установлено, что если даже в процессе рассмотрения дела оно стало подсудным другому арбитражному суду (например, изменилось место нахождения или жительства ответчика, что влияет на определение территориальной подсудности дела), арбитражный суд, принявший дело с соблюдением правил подсудности, должен его рассмотреть по существу.

По общему правилу арбитражный суд не может передавать дело на рассмотрение другого арбитражного суда. Однако из этого правила предусмотрены исключения, закрепленные частью 2 статьи 39 АПК. Арбитражный суд передает дело на рассмотрение другого арбитражного суда того же уровня в случае, если:

- ответчик, место нахождения или место жительства которого не было известно ранее, заявит ходатайство о передаче дела в арбитражный суд по месту его нахождения или месту жительства;
- обе стороны заявили ходатайство о рассмотрении дела по месту нахождения большинства доказательств;
- при рассмотрении дела в суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;
- одной из сторон в споре является тот же арбитражный суд;
- после отвода одного или нескольких судей либо по другим причинам невозможно сформировать новый состав суда для рассмотрения данного дела.

5.3. Защита прав граждан в делах, возникающих из публичных правоотношений

5.3.1. Виды, общие и специальные правила производства по делам, возникающим из публичных правоотношений

С учетом того, что большинство судебных разбирательств с участием политически активных граждан рассматриваются в судах общей юрисдикции в порядке, установленном для рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, представляется целесообразным более подробно раскрыть вопросы производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений.

Статьей 245 ГПК закрепляется перечень дел, возникающих из административных правоотношений. Суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений:

- по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;

- по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

В соответствии со статьей 246 ГПК, регламентирующей порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, такие дела рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главами 23-26 ГПК и другими федеральными законами. Порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, основан на сочетании общих правил искового производства и специальных правил, установленных статьями 245–261 ГПК.

Под общими правилами понимаются прежде всего принципы гражданского процессуального права, письменная форма обращения в суд (статья 131 ГПК), порядок подготовки дела к судебному разбирательству (глава 14 ГПК), порядок проведения судебного разбирательства, форма судебного решения и другие вопросы, регламентированные подразделом II ГПК.

Специальных правил, определяемых свойством публичности этих дел, достаточно много. Специальные правила, отличающие этот вид судопроизводства от искового и касающиеся всех дел, возникающих из публичных правоотношений, сформулированы в первую очередь в статьях 246–250 ГПК. Гражданские дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – коллегиально (например, согласно пункту 6 статьи 31 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заявление о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума рассматривается судом коллегиально).

По делам, возникающим из публичных правоотношений, не допускается заочное производство и вынесение заочного решения. Наоборот, по этим делам суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица. В случае их неявки по вызову суда они могут быть подвергнуты штрафу до 10 минимальных размеров оплаты труда.

В исковом производстве суд связан формулой иска: он рассматривает дело по требованиям и основаниям, указанным истцом. В части 3 статьи 246 ГПК

закреплена норма иного содержания. При рассмотрении и разрешении дел, вытекающих из публичных правоотношений, суду даны большие полномочия для проверки законности действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц. В целях объективности и всесторонности рассмотрения указанной категории дел ГПК устанавливает, что по этим делам суд не связан основаниями, доводами заявленных требований и рассматривает дела, руководствуясь принципом законности.

Согласно статье 249 ГПК обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. При этом должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со статьей 250 ГПК после вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям. Указанной статьей ГПК не устанавливается момент вступления решения суда в силу, в связи с чем можно сделать вывод, что решение суда по делам, возникающим из публичных правоотношений, вступает в законную силу по общим правилам, закрепленным частью 1 статьи 209 ГПК, т.е. по истечении срока на кассационное обжалование указанного решения, если оно не было обжаловано.

5.3.2. Заявление – начало дела, вытекающего из публичных правоотношений

Согласно статье 247 ГПК суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица, в котором должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) признаются незаконными и какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием).

Кроме того, в заявлении должны быть атрибуты, указанные в статье 131 ГПК, а именно:

- 1) наименование суда, в который подается заявление;

- 2) наименование заявителя, его место жительства или, если заявителем является организация, ее место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- 3) наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является организация, ее место нахождения;
- 4) определение того, в чем заключаются нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя и его требования;
- 5) обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;
- 6) перечень прилагаемых к заявлению документов.

В заявлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты заявителя, его представителя, ответчика, иные сведения, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также изложены ходатайства заявителя. Заявление подписывается заявителем или его представителем при наличии у него полномочий на подписание заявления и предъявление его в суд.

К заявлению прилагаются:

- его копии в соответствии с количеством ответчиков и третьих лиц;
- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины.

Примечание. В соответствии со статьей 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, государственная пошлина уплачивается в следующих размерах:

а) при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц для физических лиц – 100 руб., для организаций – 2000 руб.;

б) при подаче заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций, – 100 руб.

Налоговый кодекс закрепляет льготы при уплате государственной пошлины для определенных категорий граждан. Так, согласно статье 333.35 Кодекса от уплаты указанной государственной пошлины освобождаются Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, а также участники и инвалиды Великой Отечественной войны. Основанием для предоставления указанной льготы является удостоверение установленного образца;

- доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочия представителя заявителя;
- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых заявитель ос-

новывает свои требования, копии этих документов для ответчиков и третьих лиц, если копии у них отсутствуют;

– текст опубликованного нормативного правового акта в случае его оспаривания.

При этом обращение заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд, что может рассматриваться в качестве дополнительной гарантии судебной защиты прав граждан.

ГПК предусматривает, что в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления с соблюдением требований статей 131 и 132 ГПК. Если при этом нарушаются правила подсудности дела, судья возвращает заявление.

Статьей 248 ГПК устанавливается, что судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу.

5.3.3. Дела о признании недействующими нормативных правовых актов

Порядок производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части регламентируется главой 24 ГПК.

Главная особенность производства по указанной категории дел состоит в том, что по ним оспаривание нормативного правового акта заявителем и разрешение дела судом осуществляются безотносительно к спору о защите субъективных прав конкретных лиц, в том числе лица, обратившегося в суд, т.е. нормативный правовой акт оспаривается «в чистом виде», а суд, выполняя функцию «нормоконтроля», решает только судьбу самого нормативного правового акта или его части.

Что является предметом обращения в суд?

Предметом обращения в суд по указанной категории дел является требование о признании определенного нормативного правового акта или его части противоречащими Конституции Российской Федерации, международному договору Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и по этой причине – недействующим, т.е. не подлежащим применению.

Вопрос о защите субъективных прав заявителя, нарушенных в результате применения оспариваемого нормативного правового акта (например, о возмещении вреда), суд в данном деле не рассматривает. Этот вопрос разрешается в исковом производстве с соблюдением установленных для него правил подведомственности и подсудности.

К особенностям дел об оспаривании нормативных правовых актов относится также то, что решения по ним затрагивают права неопределенного круга лиц, которых невозможно индивидуализировать и привлечь к участию в процессе.

Признаки нормативного правового акта

В теории права под нормативным правовым актом в самом общем виде понимается официальный акт – документ правотворчества компетентного органа, содержащий юридические нормы, т.е. устанавливающий, изменяющий или отменяющий юридические нормы. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Таким образом, нормативный правовой акт, подлежащий судебному оспариванию, имеет следующую совокупность обязательных признаков:

- акт принят уполномоченным на то органом или лицом и облечен в надлежащую форму;
- содержанием акта всегда является правовая норма (правило поведения), которая может быть трех видов: 1) устанавливающая новую юридическую норму, 2) изменяющая действующую юридическую норму, 3) отменяющая действующую юридическую норму;
- правовая норма (правило поведения), содержащаяся в нормативном правовом акте (в отличие от правовых норм, которые могут содержаться в индивидуальных и распорядительных актах), всегда касается неопределенного круга лиц и рассчитана на неоднократное применение, независимо от возникновения или прекращения правоотношений между конкретными субъектами.

Обязательным условием признания принятого нормативного правового акта таковым и допустимости оспаривания его по правилам, установленным ГПК, является официальное опубликование этого акта (часть 3 статьи 15 Кон-

ституции Российской Федерации, часть 1 статьи 251 ГПК), а для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти – также их государственная регистрация в Министерстве юстиции Российской Федерации (пункт 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»).

В таком же порядке подлежат государственной регистрации нормативные правовые акты Банка России, за исключением нормативных правовых актов, устанавливающих курсы иностранных валют по отношению к рублю, изменение процентных ставок, размер резервных требований, размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, прямые количественные ограничения, правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России, порядок обеспечения функционирования системы Банка России (статья 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Официальным опубликованием федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации; официальной публикацией нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти является их опубликование в «Российской газете» и Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, а нормативных правовых актов Банка России – в «Вестнике Банка России».

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Кто имеет право обратиться в суд?

Статья 251 ГПК устанавливает круг субъектов, имеющих право на обращение в суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, и условия реализации этого права. Согласно части 1 статьи 251 ГПК гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Разъяснения об условиях реализации данными субъектами указанного права на основе норм ГПК и Конституции Российской Федерации даны Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», согласно которому по общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК вправе обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов (исключение составляют случаи, когда граждане или организации вправе в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц).

Исходя из этого заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием (например, заявления граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей), не должны приниматься к производству судов. В принятии таких заявлений, как не подлежащих рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, следует, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, отказывать на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК, поскольку в заявлении, поданном от своего имени, оспаривается акт, не затрагивающий права, свободы или законные интересы заявителя.

Таким образом, граждане и организации вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании только тех нормативных правовых актов, которые касаются их прав (нарушают их или создают реальную угрозу их нарушения).

В соответствии с частью 3 статьи 251 ГПК не подлежат рассмотрению в суде в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК, заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (см. ниже).

Необходимо также отметить, что Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П статья 251 ГПК, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Таким образом, дела об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации подлежат рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации, а не судами общей юрисдикции.

В соответствии с частью 4 статьи 251 ГПК заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 ГПК. В районный суд подаются заявления об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением актов, указанных в статьях 26 и 27 ГПК, а именно: нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, дела об оспаривании которых подсудны по первой инстанции верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа; нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, дела об оспаривании которых подсудны по первой инстанции Верховному Суду Российской Федерации.

ГПК устанавливает, что заявление подается в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт.

Таким образом, альтернативная подсудность для дел об оспаривании нормативных правовых актов (в отличие от подсудности дел об оспаривании гражданами решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, установленной частью 2 статьи 254 ГПК) не допускается.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 131 ГПК, т.е. требованиям, предъявляемым к исковому заявлению, а также содержать дополнительно данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права

и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью. Кроме того, к заявлению об оспаривании нормативного правового акта приобщается копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован этот акт. В случае если заявление подано с нарушением указанных требований, оно на основании статьи 136 ГПК подлежит оставлению без движения.

Необходимо отметить, что подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта. Это означает, что суд не вправе по ходатайству заявителя или по своей инициативе приостановить действие оспоренного нормативного правового акта или его части, как это возможно согласно части 4 статьи 254 ГПК в отношении оспоренного решения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

В соответствии с частью 8 статьи 251 ГПК судья отказывает в принятии заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта по основаниям, указанным в заявлении.

Таким образом, повторное рассмотрение дела об оспаривании того же нормативного правового акта и по тем же основаниям, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда, не допускается и по заявлениям лиц, не участвовавших в деле. Как следует из буквального содержания данной нормы, она допускает повторное оспаривание того же нормативного правового акта, но по иным основаниям, чем те, по которым вынесено вступившее в законную силу решение суда (лицами, как участвовавшими, так и не участвовавшими в деле). Норму, содержащуюся в части 8 статьи 251 ГПК, необходимо толковать и применять во взаимной связи со статьей 248 ГПК, которая регулирует общие положения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и, следовательно, распространяется и на производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Порядок рассмотрения заявлений

Порядок рассмотрения заявлений об оспаривании нормативных правовых актов регламентируется статьей 252 ГПК. Рассмотрение заявлений об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется по правилам искового производства, за исключением особенностей, предусмотренных статьей 252 ГПК, а также другими положениями подраздела III раздела II ГПК. В процессе подготовки дела к судебному разбирательству суд может провести предварительное судебное заседание в соответствии со статьей 152 ГПК.

В соответствии с частью 1 статьи 252 ГПК лица, обратившиеся в суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемые нормативные правовые акты, извещаются о времени и месте судебного заседания. Само заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается в течение месяца со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора. При этом в зависимости от обстоятельств дела суд может рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания.

В качестве особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов можно отметить то, что согласно части 3 статьи 252 ГПК отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращения производства по делу, а признание этого требования органом или лицом, принявшими оспариваемый нормативный акт, для суда необязательно. Это означает, что суд не вправе принять признание требования заинтересованным лицом и лишь на этом основании удовлетворить его, как это возможно при признании иска ответчиком. Суд обязан исследовать и решить вопрос о соответствии оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, по существу, т.е. независимо от позиции органа или должностного лица, принявших этот акт.

Вместе с тем правила части 3 статьи 252 ГПК не препятствуют, с учетом особенностей конкретного дела, прекращению производства по нему в связи с отказом заявителя от своего требования.

Согласно статье 253 ГПК суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Последствиями признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части являются:

- 1) утрата силы этого нормативного правового акта или его части, что означает невозможность его применения кем-либо и в отношении кого-либо, независимо от их участия в данном деле;
- 2) утрата силы всех других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводя-

щих его содержание (например, положений, инструкций, изданных органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании признанного недействующим закона этого субъекта), независимо от того, указаны ли эти нормативные правовые акты в решении суда;

3) невозможность для органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица повторно принять такой же акт.

Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части вступает в законную силу по правилам, предусмотренным статьей 209 ГПК, т.е. по истечении времени на кассационное обжалование указанного решения, если оно не было обжаловано.

Также следует отметить, что на указанное решение суда не распространяются правила статьи 212 ГПК, т.е. решение не может быть обращено судом к немедленному исполнению.

Статья 252 ГПК устанавливает, что решение суда о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. В случае, если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица.

Необходимо отметить, что решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта выносится в порядке, установленном статьей 194 ГПК, и должно отвечать всем требованиям, предъявляемым к решению суда статьями 195–199 ГПК.

5.3.4. Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Глава 25 ГПК, регламентирующая вопросы производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, направлена на реализацию положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, согласно которому решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

К решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или

муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

В соответствии со статьей 254 ГПК гражданин, организация, считающие, что нарушены их права и свободы, вправе оспорить в суд решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего. При этом гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему.

Заявление подается в районный суд либо по месту жительства гражданина, либо по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. Из данного правила имеются исключения, состоящие в том, что:

- отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации в связи с тем, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается в соответствующем верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения, т.е. в данном случае альтернативная подсудность не предусмотрена;
- заявление военнослужащего, оспаривающего решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, подается в военный суд.

В целях обеспечения законности суду предоставлено право приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда.

Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод. При этом пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления.

Статьей 257 ГПК закрепляется, что заявление рассматривается судом в течение десяти дней с участием гражданина, руководителя или представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должност-

ного лица, государственного или муниципального служащего, решения, действия (бездействие) которых оспариваются. При этом неявка в судебное заседание кого-либо из указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, однако суд в соответствии с частью 4 статьи 246 ГПК может признать явку представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, чьи действия оспариваются, обязательной.

Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Указанное решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу. При этом указанные органы власти и должностные лица обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в течение месяца со дня получения ими решения суда.

Если же суд установит, что оспариваемое решение или действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего и права либо свободы гражданина не были нарушены, то суд отказывает в удовлетворении заявления.

5.3.5. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме

Во время проведения избирательных кампаний возникают правовые конфликты, рассмотрение и разрешение которых отнесено к ведению судов общей юрисдикции. Суду общей юрисдикции отведена важная роль по исправлению допускаемых в ходе выборов ошибок либо подтверждению законности действий субъектов избирательного процесса и результатов выборов.

Статья 259 ГПК предусматривает, что избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума

и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд.

Также предусмотрено право Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, соответствующих комиссий референдума обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением законодательства о выборах и референдумах органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, политической партией, ее региональным отделением, иным общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, а также избирательной комиссией, комиссией референдума, членом избирательной комиссии, комиссии референдума.

Кроме того, с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов), кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу.

С заявлением в суд об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума вправе обратиться:

- при проведении референдума Российской Федерации – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- при проведении референдума субъекта Российской Федерации – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации;
- при проведении местного референдума – избирательная комиссия муниципального образования.

Заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации должно отвечать требованиям, предъявляемым к исковым заявлениям, предусмотренным в статье 131 ГПК. В случаях отступления от требований и предъявления заявления с недостатками применяются правила статьи 136 ГПК, закрепляющей вопросы оставления искового заявления без движения.

Заявление в суд о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации подается по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 ГПК, другими федеральными законами, а именно:

а) дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, рассматриваются по первой инстанции Верховным Судом Российской Федерации;

б) дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, рассматриваются по первой инстанции верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа.

Районные суды рассматривают заявления о неправильностях в списках избирателей, об оспаривании действий (бездействия) и решений участковых избирательных комиссий и другие дела, не отнесенные к ведению вышестоящих судов.

ГПК устанавливает следующие сроки обращения в суд за защитой избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации:

- 1) заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах и референдумах, его избирательных прав или права на участие в референдуме;
- 2) заявление, касающееся решения избирательной комиссии, комиссии референдума о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума обжалуемого решения;
- 3) заявление об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования;
- 4) после опубликования результатов выборов, референдума заявление о нарушении избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, имевшем место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подано в суд в течение года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

ГПК закрепляются следующие сроки рассмотрения и принятия судом решений по заявлениям о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации:

а) в период избирательной кампании, кампании референдума заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно; в случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через 10 дней со дня его подачи;

б) заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено и разрешено в течение трех дней со дня его поступления в суд, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования – немедленно;

в) заявление, касающееся решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, должно быть рассмотрено и разрешено в течение двух месяцев со дня его поступления в суд;

г) решение по заявлению об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается судом не позднее чем за пять дней до дня голосования;

д) решение по заявлению об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума принимается судом не позднее чем за три дня до дня голосования;

е) решение по заявлению о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума принимается судом не позднее чем через 14 дней, а в ходе избирательной кампании, кампании референдума – не позднее чем через три дня со дня поступления заявления в суд.

В соответствии со статьей 260.1 ГПК, регламентирующей порядок рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления, политической партии, иного общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора. При этом неявка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о месте и времени судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения и разрешения дела.

Суд признает оспариваемое решение или действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностно-

го лица незаконным, если установлена обоснованность заявления, обязывает удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстанавливает в полном объеме его нарушенные избирательные права или право на участие в референдуме.

Решение суда о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации вступает в законную силу по правилам, изложенным в статье 209 ГПК, т.е. по истечении срока на кассационное обжалование (в течение 10 дней со дня принятия решения судом), если оно не было обжаловано. При этом кассационная жалоба на решение суда, частная жалоба на определение суда по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вынесенные в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, могут быть поданы в течение пяти дней со дня принятия судом указанных решения, определения.

5.4. Право на судебную защиту в Конституционном Суде Российской Федерации

5.4.1. О Конституционном Суде и его полномочиях

Конституционный Суд Российской Федерации является, наряду с Верховным и Высшим Арбитражным судами Российской Федерации, высшим органом судебной власти. Его компетенция, носящая специфический по сравнению с компетенцией иных судов характер предусмотрена Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционному Суду принадлежат следующие основные полномочия:

- 1) разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов;
- 2) разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;
- 3) проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов (фактически это то же самое, что и разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, но только применительно к законам, по обращениям иных субъектов и при наличии дополнительного условия –

применения или возможности применения оспариваемого положения закона в конкретном деле);

- 4) толкование Конституции Российской Федерации;
- 5) выдача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Самая распространенная на сегодняшний день категория дел, рассмотренных Конституционным Судом, – проверка конституционности нормативных правовых актов, а среди таких дел – проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод.

Итогом рассмотрения дел является принятие постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Если же Конституционный Суд не принимает обращение к рассмотрению в силу несоответствия требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» или прекращает производство по делу, он принимает определения. Постановления и определения – основные правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации.

5.4.2. Юридическая сила решений Конституционного Суда

Необходимым условием грамотного использования любых правовых актов в практической деятельности является четкое представление об их юридической силе, которая складывается из двух компонентов – места правовых актов среди других правовых актов и сферы их действия.

Толкование Конституции РФ

Согласно статье 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», толкование Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Поскольку постановление о толковании Конституции, каким бы ни было его содержание, раскрывает содержание положения Конституции – является как бы его продолжением, то юридическая сила такого постановления, в том числе с точки зрения сферы действия, такова же, как и у самой Конституции. Из этого, в части круга лиц, на которых распространяется толкование, исходит и приведенная статья 106 Закона о Конституционном Суде.

Дела о проверке конституционности нормативных правовых актов

Наиболее часто рассматриваемые Конституционным Судом Российской Федерации дела – это дела о проверке конституционности нормативных правовых актов. Итогом рассмотрения таких дел может явиться признание нормативного акта или отдельных его положений неконституционными, что, согласно части третьей статьи 79 Закона о Конституционном Суде, влечет за собой утрату ими юридической силы. При этом, подчеркнем, для утраты юридической силы правовым актом не требуется решения какого-либо иного органа, кроме Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, юридическая сила постановления Конституционного Суда о неконституционности правового акта превышает юридическую силу самого проверяемого в рамках данного постановления правового акта.

Решение Конституционного Суда, признающее положение нормативного правового акта неконституционным, не всегда означает буквальное исключение этого положения из нормативного правового акта. Конституционный Суд может определить пределы действия этого положения.

Характерным примером является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», в пункте 1 резолютивной части которого было определено, что установленный частью первой статьи 12 данного закона запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой право на забастовку отдельных категорий работников может быть ограничено согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, безопасности государства. На такие пределы неконституционности нормы (а фактически пределы действия как постановления Конституционного Суда, так и проверенного им положения по сфере общественных отношений и по кругу лиц) правоприменитель должен обращать внимание.

Действие постановлений Конституционного Суда во времени

Согласно части первой статьи 79 Закона о Конституционном Суде решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, а согласно статье 80 этого закона решение Конституционного Суда Российской Федерации подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены.

В деятельности Конституционного Суда Российской Федерации есть практика, когда, признавая положения неконституционными, он тем не менее устанавливает, что они утрачивают силу не сразу, а по истечении, как правило, шести месяцев с момента провозглашения постановления. Такие решения принимаются Конституционным Судом в том случае, если иначе могут возникнуть негативные последствия для общественно значимых интересов. Поэтому необходимо обращать внимание на то, совпадает ли по времени дата принятия постановления Конституционного Суда и дата утраты юридической силы положением, признанным неконституционным.

Обратная сила постановлений Конституционного Суда

Важный вопрос: подлежат ли пересмотру решения правоприменителей, принятые на основе нормы, в отношении которой впоследствии вступило в силу постановление Конституционного Суда о признании ее неконституционной? Таких прямых указаний Закон о Конституционном Суде не содержит. Только часть вторая статьи 100 этого закона устанавливает, что признание закона не соответствующим Конституции Российской Федерации во всяком случае влечет за собой пересмотр разрешенного на его основе дела гражданина, оспорившего этот закон в Конституционном Суде Российской Федерации, компетентным органом в обычном порядке. Это своеобразная «премия» для заявителей, выявивших конституционную проблему. Такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от наличия оснований для пересмотра дела, предусмотренных иными, помимо Закона о Конституционном Суде, актами.

Согласно же части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Такие случаи, строго говоря, прямо не предусмотрены. Однако в определении Конституционного Суда от 14 января 1999 г. № 4-0 содержится расширительная интерпретация этого положения.

Конституционный Суд уточнил, что под такими случаями имеются в виду закрепленные уже на сегодняшний день законодательством (другими законами) материально-правовые основания и процессуальные институты. Здесь имеет смысл процитировать определение: «При этом наличие материальных и процессуальных предпосылок, а также возможных препятствий (например, факт истечения срока исковой давности либо факт пропуска срока для возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам) для пересмотра решений, основанных на неконституционных актах, устанавливается по заявлению гражданина или уполномоченного должностного лица тем судом, к компетен-

ции которого отнесен такой пересмотр, при соблюдении общих правил судопроизводства. Для защиты прав заявителей по этим делам могут использоваться все предусмотренные отраслевым законодательством судебные процедуры. Пересмотр судебных решений в связи с признанием нормы неконституционной возможен, в частности, как в порядке судебного надзора, так и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и от 3 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации было признано неконституционным ограничение круга оснований пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам, препятствующее исправлению судебных ошибок.

К таким основаниям относится и признание примененной судом нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации, что, как указано в первом из названных постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, во всех случаях обеспечивает защиту права, нарушенного неконституционными правовыми актами, и пересмотр основанных на них решений судов.

Пересмотру решений иных, кроме судов, правоприменительных органов служит институт обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

При использовании указанных процессуальных институтов, направленных на пересмотр дел, в которых были применены нормы, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, действуют установленные процессуальным законодательством пресекательные сроки, что требует от заинтересованных лиц своевременных действий по защите своих прав и законных интересов».

Как следует из этого определения, возможность пересмотра дел, решенных на основе неконституционной нормы, имеется. Однако на практике при реализации этих позиций приходится сталкиваться с определенными сложностями.

Если с обратной силой решений Конституционного Суда много неясного, то абсолютно однозначно, что во вновь принимаемых после вынесения постановления Конституционного Суда судебных решениях не должны использоваться признанные неконституционными нормы, даже если они касаются ранее возникших отношений. Ведь в данном случае не просто имеет место отмена нормы закона законодателем, а констатируется противоречие признанной неконституционной нормы Основному закону страны.

Действие постановлений Конституционного Суда в пространстве

Теперь несколько слов о действии постановлений Конституционного Суда о неконституционности правового акта в пространстве. На первый взгляд, действие постановления о признании неконституционным федерального правового акта должно распространяться на всю территорию страны, о признании неконституционным акта субъекта – на территорию соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако не все так просто. Согласно части второй статьи 87 Закона о Конституционном Суде, «признание не соответствующими Конституции Российской Федерации федерального закона, нормативного акта Президента Российской Федерации, нормативного акта Правительства Российской Федерации, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными».

Данное правило, к сожалению, не всегда рассматривается правоприменителями как влекущее за собой прекращение действия всех норм других правовых актов, аналогичных признанным неконституционными положениям, поэтому Конституционный Суд вынужден принимать определения, которыми в случае обращения в Конституционный Суд с требованием о признании неконституционным правового акта, аналогичного уже признанному неконституционным, устанавливается такая аналогичность и констатируется, что вновь оспоренный акт не может применяться.

При этом в указанной статье Закона о Конституционном Суде имеется специальная норма – признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными. То есть норма о неконституционности нормы закона одного субъекта Российской Федерации распространяется на аналогичные нормы законов других субъектов Российской Федерации. Соответственно, действие постановления Конституционного Суда по акту одного субъекта распространяется на всю территорию страны.

Вообще, для участников правоотношений иногда могло бы быть очень полезным усмотреть аналогичность невыгодной для них нормы положению, уже признанному неконституционным, и со ссылкой на статью 87 Закона о Конституционном Суде потребовать у правоприменителя обеспечить ее неприме-

нение. Это возможно не только применительно к распространению постановления Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности нормативного правового акта субъекта Российской Федерации на нормативный правовой акт другого субъекта. Постановление Конституционного Суда о неконституционности положения федерального нормативного акта распространяется на аналогичные положения других нормативных актов, как федеральных, так и субъектов Российской Федерации.

Пересмотр решений Конституционного Суда

Необходимо сказать несколько слов о невозможности пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации как об элементе их особой юридической силы. Согласно части первой статьи 79 Закона о Конституционном Суде, решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию. Это положение, однако, вызывало сомнение с точки зрения его соответствия требованиям надлежащей судебной защиты. Конституционный Суд в своем Определении от 13 января 2000 г. № 6-О по жалобе гражданки Дудник Маргариты Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устранил это сомнение.

Он, прежде всего, подчеркнул, что из закрепленного в статье 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту не следует возможность для гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебного оспаривания. Конституционный Суд обратил внимание на то, что статья 46 (часть 3) Конституции Российской Федерации признает наличие судебных инстанций, решения которых в правовой системе Российской Федерации не подлежат обжалованию, что не противоречит конституционной обязанности государства обеспечивать каждому доступ к правосудию, в том числе для исправления судебной ошибки. Непосредственно в Конституции Российской Федерации право на пересмотр судебного решения действительно предусматривается лишь применительно к уголовному судопроизводству: согласно ее статье 50 (часть 3) каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом. Поэтому, регулируя процедуры обжалования судебных решений, законодатель вправе принимать во внимание особенности того или иного вида судопроизводства, а также место соответствующего суда в судебной системе.

Анализ правовой природы Конституционного Суда позволяет сделать вывод, что его решения не подлежат пересмотру. Здесь имеет смысл воспроизвести текст из Определения дословно: «Конституционный Суд Российской Федерации как орган конституционного правосудия осуществляет проверку нор-

мативных правовых актов с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, при этом он не устанавливает фактические обстоятельства, исследование которых отнесено к компетенции других правоприменительных органов и лежит в основе их правоустанавливающих решений по конкретным делам. При рассмотрении дел в любой из установленных Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" процедур ему принадлежит исключительное право официального, а потому обязательного для всех правоприменителей, толкования конституционных норм. Следовательно, статус Конституционного Суда Российской Федерации не предполагает обжалование принимаемых им решений. Иное не соответствовало бы его природе как органа конституционного контроля».

В то же время Конституционный Суд признал возможной корректировку правовых позиций, формулируемых им при осуществлении конституционного судопроизводства. Такая возможность вытекает, в частности, из статьи 73 Закона о Конституционном Суде, согласно которой процессуальным условием изменения правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в ранее принятых решениях, является обязательное рассмотрение дела в пленарном заседании Конституционного Суда.

Значение правовой позиции Конституционного Суда предопределено именно положениями статьи 73 Закона о Конституционном Суде. Любой субъект права, как творящий, так и реализующий нормы, должен осознавать, что правовое положение по предмету ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может стать предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Если акт противоречит правовой позиции Конституционного Суда, велика вероятность того, что Суд, следуя своей правовой позиции, признает его неконституционным. Именно поэтому субъект правотворчества должен внимательно знакомиться с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не принимать нормативных актов, им противоречащих.

Подчеркнем – значение правовых позиций шире, чем реализация положений части второй статьи 87 Закона о Конституционном Суде, о которых говорилось выше. Ведь правовые позиции – это не только выводы Конституционного Суда по существу дела, которые могут быть экстраполированы на аналогичные признанным неконституционными акты. Это и данное в конкретном деле в ходе аргументирования (мотивировки) резолютивной части решения толкование как самой Конституции Российской Федерации, так и других нормативных актов. В силу статьи 6 Закона о Конституционном Суде правовые позиции должны быть обязательными для всех, что неоднократно подтверждалось Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях. Поэтому они могут быть использованы в юридической практике не только для

предотвращения использования положений, аналогичных признанным неконституционными, но и более широко – для аргументации своей позиции по другим вопросам.

Таковы, вкратце, основные практические проблемы юридической силы решений Конституционного Суда Российской Федерации.

5.4.3. Как обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации и какие условия при этом необходимо соблюсти?

В первую очередь, в Конституционный Суд, разумеется, имеет смысл обращаться только по делам, ему подведомственным. Он проверяет соответствие Конституции Российской Федерации только федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционность иных нормативных правовых актов он проверять не может (например, актов федеральных министерств и иных ведомств). Под «иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» при этом, как следует из смысла положений Конституции Российской Федерации о компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо понимать не любые нормативные правовые акты, принятые в субъекте Российской Федерации, а акты высших органов власти субъектов Российской Федерации (президента (губернатора), правительства и т.п.).

Конституционный Суд проверяет конституционность именно нормативных актов. Только по спорам о компетенции предметом проверки может быть издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия, если заявитель считает это нарушением установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между органами государственной власти (статья 93 Закона о Конституционном Суде). Речь здесь идет, разумеется, и о ненормативных актах. Однако обращаться с соответствующими требованиями может только орган или должностное лицо, претендующее на осуществление являющейся

предметом спора компетенции. И акт в этой процедуре может рассматриваться именно и только с точки зрения компетенции, но не по содержанию норм.

Важным аспектом подведомственности является не только собственно вид правового акта, но и суть поставленного перед Конституционным Судом вопроса – содержание требований заявителя. Так, Конституционный Суд выражал правовую позицию, согласно которой неясность формулировок, понятий, терминологии, а также пробельность какого-либо закона могут являться основанием проверки его конституционности по жалобе граждан лишь при условии, что это приводит в процессе правоприменения в такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права граждан (Определение Конституционного Суда от 4 декабря 1995 г. № 116-0). Собственно же пробелы в законодательстве Конституционный Суд устранять не вправе. Не относится к его компетенции, разумеется, и пересмотр конкретных гражданских и уголовных дел.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации выражал правовые позиции, согласно которым определение соответствия актов субъектов Российской Федерации федеральным законам входит в компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Установление таких фактических обстоятельств не относится к полномочиям Конституционного Суда (Постановление Конституционного Суда от 8 октября 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»). Конституционному Суду неподведомственна проверка соответствия законов международным договорам (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. № 139-0). Также Конституционный Суд, как судебный орган конституционного контроля, проверяет соответствие нормативных актов только Конституции Российской Федерации, но не отраслевому законодательству. Это означает, что оспариваемая норма должна быть соотнесена с конкретной конституционной нормой, на которой она основана (Определение Конституционного Суда от 4 февраля 1997 г. № 23-0). То есть условием установления подведомственности запроса о проверке конституционности нормативного акта Конституционному Суду является наличие противоречия оспариваемого положения именно Конституции Российской Федерации.

Кто обладает правом обращения в Конституционный Суд?

Обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации должны надлежащие заявители. С запросами о проверке конституционности указанных выше нормативных правовых актов могут обращаться Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правитель-

ство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для обращения в Конституционный Суд законодательного органа с запросом о проверке конституционности закона соответствующего уровня (то есть своего же закона) имеются препятствия. Так, Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности федерального закона. Конституционный Суд выразил в связи с этим следующую правовую позицию. Государственная Дума, как субъект законодательного процесса, руководствуясь статьей 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации, могла бы реализовать свои полномочия по внесению соответствующих изменений в оспариваемый ею закон или принять по этому вопросу новый федеральный акт, тем более что запрос Государственной Думы оформлен постановлением, т.е. поддержан большинством от ее общего состава.

Обращение Государственной Думы с запросом о проверке конституционности ранее принятого ею акта, по существу, связано с отступлением от установленного способа изменения закона в действующей законотворческой процедуре, предусматривающей также участие Совета Федерации – второй палаты Федерального Собрания, и ставит под сомнение нормальное функционирование двухпалатного законодательного органа. При этом обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда Российской Федерации повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии, в результате которой должно быть найдено целесообразное и сбалансированное решение о принятии нового или изменении действующего закона. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, не может выступать участником законотворческого процесса (Определение Конституционного Суда от 10 апреля 1997 г. № 57-О).

С запросами о толковании Конституции Российской Федерации могут обращаться Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации (то есть круг субъектов обращения уже, чем по проверке конституционности нормативных актов).

Граждане обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации могут только с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, если их права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (часть 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации, статья 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Во-первых, необходимо подчеркнуть, что речь здесь идет именно о законе по форме (федеральном или субъекта Российской Федерации). Нормативный

акт, формально законом не являющийся, не может стать предметом конституционного контроля по инициативе граждан.

Во-вторых, положения Конституции и Закона о Конституционном Суде дают право на обращение не только *гражданам* в узком смысле – гражданам Российской Федерации, но и всем физическим лицам. Конституционный Суд в Постановлении от 17 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» выразил следующую правовую позицию: «...возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации».

В-третьих, обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации может не только один гражданин с индивидуальной жалобой, но и группа граждан – с жалобой коллективной. Более того, Конституционный Суд признал возможность обращения в Конституционный Суд в качестве коллектива граждан юридических лиц. Так, рассматривая жалобу общественного объединения «Союз студенческих советов России», Конституционный Суд не исключил в целом возможности обращения общественного объединения с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, но при этом подчеркнул, что такое обращение возможно в том случае, «если примененный или подлежащий применению в конкретном деле закон нарушает, по мнению заявителя, индивидуальные или коллективные конституционные права и свободы членов данного объединения или конституционные права самого объединения» (Определение Конституционного Суда от 4 декабря 1995 г. № 113-0, абзац первый пункта 2 мотивировочной части).

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 г. № 31-0 было уточнено, что в случае нарушения законом конституционных прав объединения граждан жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации может быть подана либо самим объединением, либо лицами, уполномоченными в силу части второй статьи 53 Закона о Конституционном Суде представлять его интересы в Конституционном Суде Российской Федерации.

Подтвердил Конституционный Суд и возможность обращения с жалобой таких коллективных заявителей, как хозяйственные общества и товарищества. В Постановлении от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах"» Конституционный Суд отметил следующее: «...граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией кон-

ституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). Хозяйственные общества и товарищества по своей сути являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации)».

При этом в Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» Конституционный Суд признал возможным обращение в Конституционный Суд и государственных предприятий.

Важнейшим условием обращения в Конституционный суд гражданина является применение или возможность применения оспариваемого положения закона к заявителю в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. При этом, скажем, выборы, в которых гражданин участвовал в качестве избирателя, не могут считаться конкретным делом, в котором к нему применили соответствующий избирательный закон. Под конкретным делом имеется в виду конкретный правовой спор, в котором участвует сам гражданин и нарушаются именно его права. Другое дело, что этот спор не обязательно должен носить характер судебного спора – применить закон может и другой орган. Но обязательно должны возникнуть конкретные правоотношения.

Конституционный Суд Российской Федерации также выражал правовую позицию, смысл которой состоит в том, что, если гражданин перед обращением в Конституционный Суд обращался в суд не в связи с нарушением его прав и свобод, а в защиту определенным образом понимаемого им общественного интереса, нормы, примененные судом, не могут считаться примененными в конкретном деле заявителя, а жалоба не является допустимой (Определение Конституционного Суда от 4 декабря 1997 г. № 123-О).

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, обладают не только граждане или объединения граждан, но и иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Таковыми сейчас являются Уполномоченный по правам человека Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации.

Самостоятельным правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, применен-

ного или подлежащего применению в конкретном деле, наделены суды – общей юрисдикции, арбитражные, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Согласно статье 101 Закона о Конституционном Суде, суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона.

При этом в Постановлении Конституционного Суда от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой «суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и *обязан* обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом, по смыслу частей 2 и 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации».

Согласно статье 103 Закона о Конституционном Суде, в период с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации и до принятия постановления Конституционного Суда производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения приостанавливается. В запросе судов должно быть указано, вынес ли суд (судья) какое-либо решение по ходатайству стороны (при его наличии) об обращении в Конституционный Суд. К этим запросам должны быть приложены документы, подтверждающие решение суда (судьи) (статья 101 Закона о Конституционном Суде), материалы, подтверждающие применение или возможность применения подлежащего проверке акта в конкретном деле (статья 102 указанного закона), определение суда (судьи) о приостановлении производства по делу (статья 103 указанного закона).

Обращения в Конституционный Суд Российской Федерации должны быть оплачены государственной пошлиной, за исключением запросов судов, запросов о толковании Конституции Российской Федерации, ходатайств Президента Российской Федерации по спорам о компетенции, когда он в этих спорах не является стороной, запросов о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Установ-

лен следующий размер государственной пошлины в зависимости от вида заявителя и формы обращения: запрос и ходатайство – в размере 15 минимальных размеров оплаты труда; жалоба юридического лица – в размере 15 минимальных размеров оплаты труда; жалоба гражданина – в размере одного минимального размера оплаты труда.

Конституционный Суд Российской Федерации своим решением может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер. Однако такие решения (а подобные прецеденты имели место) принимаются Конституционным Судом Российской Федерации в том случае, если заявитель предоставит документы, свидетельствующие о низких доходах. Некоторые заявители, обращаясь в Конституционный Суд, указывают в жалобах, что пошлину оплатят в том случае, если жалоба будет принята к рассмотрению. Такое поведение заявителей неправомерно, тем более что государственная пошлина возвращается в случаях, если обращение не было принято к рассмотрению.

Как правильно составить обращение в Конституционный Суд Российской Федерации?

Обращение в Конституционный Суд должно соответствовать определенным требованиям по форме. В первую очередь, обращения направляются в форме запроса, ходатайства (по спору о компетенции) или жалобы (обращения граждан, генерального прокурора, уполномоченного по правам человека). Обращение направляется в Конституционный Суд в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом (уполномоченными лицами): либо самим заявителем, либо его представителями.

В обращении должны быть указаны, прежде всего, Конституционный Суд Российской Федерации в качестве органа, в который направляется обращение; наименование заявителя (в жалобе гражданина – фамилия, имя, отчество); адрес и иные данные о заявителе (обычно граждане указывают свои заслуги – ветеран войны, ликвидатор аварии на Чернобыльской АЭС и т.д.), необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности.

В обращении также должны быть указаны наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке, либо участвующего в споре о компетенции. Если закон проходил через несколько субъектов законодательного процесса (нижняя палата парламента – верхняя палата – президент / глава субъекта Российской Федерации), то желательно указать наименования и адреса их всех.

Нужно привести в обращении нормы Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Россий-

ской Федерации», дающие право на обращение в Конституционный Суд. Это нормы статьи 125 Конституции Российской Федерации, статьи 3 и первой статьи соответствующей главы раздела третьего (особенности производства в Конституционном Суде Российской Федерации по отдельным категориям дел) Закона о Конституционном Суде – в зависимости от содержания жалобы.

Требование о приведении в обращении точного названия, номера, даты принятия, источника опубликования и иных данных о подлежащем проверке акте, о положении Конституции Российской Федерации, подлежащем толкованию, хотя и носят, на первый взгляд, формальный характер, должны неукоснительно выполняться, так как позволяют четко определить предмет конституционного спора. Указание же конкретных, содержащихся в Законе о Конституционном Суде оснований к рассмотрению обращения Конституционным Судом Российской Федерации позволяет четко определить вид конституционного спора. Согласно части второй статьи 36 Закона о Конституционном Суде, основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации, или выдвижение Государственной Думой обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Обязательная составная часть обращения – позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации. При этом недостаточно просто указать на нормы Конституции, надо привести аргументы в пользу, например, неконституционности нормы. Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно выражалась правовая позиция, согласно которой Конституционный Суд при решении вопроса о принятии какого-либо обращения к своему рассмотрению должен проверить, имеется ли в действительности неопределенность оспариваемого (нормативного акта) либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на соответствующие статьи Конституции Российской Федерации – необоснованными или произвольными (Определение Конституционного Суда от 28 декабря 1995 г. № 126-0). Таким образом, аргументация должна быть такой, чтобы избежать произвольности ссылок.

Наконец, в обращении должно быть четко выражено требование, адресованное в связи с запросом, ходатайством, жалобой Конституционному Суду. Например, признать не соответствующей Конституции Российской Федерации такую-то норму такого-то нормативного правового акта.

В заключение указывается перечень прилагаемых к обращению документов. Такими документами являются, как правило, текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции Российской Федерации, подлежащего толкованию (при этом лучше всего, даже если оспаривается одна статья нормативного акта, приложить акт целиком), доверенность или иной документ (например, ордер, выдаваемой коллегией адвокатов), подтверждающий полномочия представителя, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности, а также копии документов, подтверждающих право лица выступать в Конституционном Суде Российской Федерации в качестве представителя (имеется в виду документ о наличии ученой степени или, опять же, выдаваемый коллегией адвокатов ордер), документ об уплате государственной пошлины, перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке. К обращению могут быть приложены списки свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Конституционного Суда Российской Федерации, а также другие документы и материалы. Кроме того, если условием обращения в Конституционный Суд является наличие конкретного дела, документы, подтверждающие факт его наличия, также должны быть приложены к обращению.

Кто может быть представителем сторон при рассмотрении дел в Конституционном Суде?

Об этом говорится в статье 53 (часть вторая) Закона о Конституционном Суде. Представителями сторон по должности могут выступать: руководитель органа, подписавший обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, руководитель органа, издавшего оспариваемый акт или участвующего в споре о компетенции, должностное лицо, подписавшее оспариваемый акт, любой член (депутат) Совета Федерации или депутат Государственной Думы из числа обратившихся с запросом. Представителями сторон могут быть также адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами. То есть даже ответственный работник органа власти (его аппарата), не будучи кандидатом или доктором юридических наук, не может быть представителем этого органа власти в Конституционном Суде. Каждая из сторон может иметь не более трех представителей.

Почему могут отказать в обращении?

Одним из главных оснований отказа принятия обращения к рассмотрению является его недопустимость. Критерии допустимости установлены в каждой главе, посвященной особенностям производства по отдельным категориям дел (статьи 85, 89, 93, 97, 102 и 108 Закона о Конституционном Суде). Однако та-

кое основание отказа на практике применяется шире – как любое основание непринятия обращения к рассмотрению, кроме тех, которые напрямую относятся к другой категории таких оснований. Конституционным Судом выработано значительное число позиций, связанных с отказом в принятии обращения к рассмотрению на основе недопустимости. Перечислить всех их не представляется возможным. Некоторые были указаны выше.

В частности, есть правовые препятствия и для проверки конституционности утративших юридическую силу правовых актов. Так, Конституционным Судом неоднократно выражалась правовая позиция, согласно которой обязанность Конституционного Суда проверить на соответствие Конституции Российской Федерации содержание норм недействующего закона возникает лишь при условии, что производство в Конституционном Суде начато до утраты оспариваемым актом юридической силы (Определение Конституционного Суда от 22 мая 1997 г. № 66-О), а как следует из части первой статьи 85 Закона о Конституционном Суде, проверка нормативного акта в порядке конституционного судопроизводства допускается, если заявителем оспаривается действующий нормативный акт. Однако, по смыслу статей 96, 97 и части второй статьи 43 названного закона, в целях защиты конституционных прав и свобод граждан возможна проверка конституционности закона, отмененного или утратившего силу, но при наличии двух обязательных условий – если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституционные права гражданина и если производство по жалобе гражданина начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого им закона (Определение Конституционного Суда от 5 февраля 1998 г. № 11-О).

Приложения к главе 1

Приложение 1

Проект

РЕШЕНИЕ
..... избирательной комиссии

.....

« ____ » _____ 200 ____ г. № _____

В целях более полного информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах, обеспечения участковых избирательных комиссий информационными материалами для размещения в помещении для голосования избирательная комиссия решила:

1. Разместить заказ на изготовление сводного плаката избирательной комиссии в количестве экз.

2. Утвердить форму сводного плаката (приложение 1), формат сводного плаката (.....), цветность (.....).

3. Утвердить тексты информации о кандидатах, размещаемой в сводном плакате (приложения.....).

4. Поручить рабочей группе избирательной комиссии совместно с членом комиссии заказать изготовление плаката в типографии, распределить и обеспечить доставку изготовленных плакатов по назначению.

5. Поручить разместить плакаты следующим образом: на каждую участковую избирательную комиссию – по 2 плаката для размещения в помещении для голосования либо непосредственно перед ним; 5 плакатов – резерв территориальной комиссии; остальные плакаты – для размещения в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей.

6. Поручить администрации в срок не позднее чем за 10 дней до дня голосования разместить указанную в п. 5 часть полученных плакатов в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей: на специально оборудованных застекленных стендах администрации и учреждений коммунального обслуживания, на внутренних сторонах стеклянных витрин государственных и муниципальных предприятий торговли и бытового обслуживания, во внутренних помещениях общего доступа государственных и муниципальных учреждений (поликлиник, центров социального обслуживания и др.).

7. Поручить администрации в срок до представить в избирательную комиссию списки мест размещения плакатов, указанных в п. 6 данного решения.

Решение**Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов от 31 октября 2003 года... в связи с сюжетами информационных (новостных) телепрограмм ОАО «Первый канал», связанными с освещением деятельности участников избирательного процесса на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва***(фрагменты)*

...В сюжете о реализации социальных программ партии «Единая Россия» (Вечерние новости, 17.09.2003, 18:00) дана информация о том, что активисты указанной партии решили оказать помощь рабочим Ясногорского машиностроительного завода в Тульской области в получении заработной платы, не выплачиваемой длительный срок. С этой целью в Ясногорск приехал сопредседатель координационного совета сторонников партии «Единая Россия», адвокат А. Кучерена, заявивший, что в течение 10 дней будет принято решение и на завод будет направлен исполнительный лист, после чего начнется процедура выплаты заработной платы. С предвыборной деятельностью партии «Единая Россия» данный репортаж не связан, однако в нем содержится указание на то, что помощь оказывают именно активисты партии и упоминается партийная принадлежность адвоката А. Кучерены, то есть содержится информация о деятельности политической партии, участвующей в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по конкретному вопросу, что позволяет квалифицировать его как информационный в смысле статьи 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

В рамках сюжета, посвященного улучшению социального и материального положения участковых милиционеров и участию министра внутренних дел Российской Федерации в российско-германских консультациях, прозвучало поздравление Б. Грызловым Э. Росселя с победой на губернаторских выборах (Вечерние новости, 08.10.2003, 18:00). При этом Б. Грызлов отметил, обращаясь к Э. Росселю: «Вы выдвигались от "Единой России". И мы связываем именно с Вами, ну, улучшение работы по Свердловской области». Из контекста следует, что «мы» означает партию «Единая Россия», а не МВД Российской Федерации. Таким образом, сюжет содержит информацию о кандидате, выдвинутом политической партией (Б. Грызлове) и о позиции партии по вопросам управления Свердловской областью.

ОАО «Первый канал» были представлены для рассмотрения отдельные сюжеты, связанные с результатами футбольного матча сборной России (Россия – Грузия), с участием в указанных сюжетах руководителей политической партии «Единая Россия» и кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва Б. Грызлова и С. Шойгу. Данные сюжеты не связаны с предвыборными мероприятиями партии «Единая Россия», однако отражают позицию кандидатов данной политической партии. При этом позиционирование указанных лиц в эфире организации телерадиовещания как активных футбольных болельщиков и трансляция их комментариев результатов матча не является типичным приемом для спортивных репортажей, в связи с чем может рассматриваться как способ формирования положительного отношения к партии «Единая Россия» у такого значительного контингента избирателей, как футбольные болельщики.

В сюжете о рабочей поездке Б. Грызлова в Калининград (Новости, 20.10.2003, 15:00) дана информация об инспекционной поездке Б. Грызлова, приуроченной к совместным учениям подразделений МВД России и Морских сил Калининградской пограничной группы по задержанию контрабандистов. Как отметил ведущий: «Лидер "Единой России" Борис Грызлов сегодня комментировал ход предвыборной кампании. Грызлов находится в Калининграде с инспекционной поездкой». Корреспондент, ведущий репортаж из Калининграда, начал характеризовать поездку Б. Грызлова как рабочий визит главы МВД. Затем в репортаже прозвучало, что в Балтийске Б. Грызлова застало известие о том, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации зарегистрировала федеральный список партии «Единая Россия». В этой связи приводятся слова Б. Грызлова: «Это для нас очень важный этап, и мне приятно, что я узнал об этом, находясь на самой западной точке нашей великой России, здесь, в Балтийске Калининградской области и рядом с памятником Елизавете Петровне, дочери Петра I. Веками Россия собиралась, прирастала своими землями. Это делали наши предки, нам нужно Россию сохранять, делать ее великой, сильной, могучей и единой». Данный комментарий не связан с основной темой новостного сюжета и является высказыванием относительно деятельности партии в период подготовки к выборам, что позволяет характеризовать рассмотренный материал как содержащий признаки информирования о политической партии.

Как видно из приведенных выше эпизодов, высказывания различных лиц, в том числе кандидатов, связанные с деятельностью партии «Единая Россия», не всегда соотносятся с главной темой сюжета, в которой звучит не относящаяся к партии должность такого лица, кандидата. Известно, что выбор транслируемых выдержек из «прямой речи» оставлен на творческое усмотрение лиц,

ответственных за выпуск телепрограммы. Таким образом, можно говорить об имеющей место тенденции нарушения правил информирования избирателей путем освещения позиций политической партии или кандидата под видом материалов об основной, должностной, или служебной, или иной, не связанной с выборами, деятельности сторонников партии, кандидатов, иных лиц.

...Сюжет о стоимости избирательной кампании в одномандатном избирательном округе (Вечерние новости, 12.10.2003, 18:00; Время 12.10.2003, 21:00) посвящен подсчету расходов на проведение избирательной кампании кандидатом, выдвинутым в одномандатном округе. При этом в указанном сюжете присутствует информация о наличии в составе списка партии КПРФ лиц с крупным капиталом с негативной оценкой некоторыми лицами этого факта. Очевидна несвязанность данной информации с основной темой информационного сюжета.

В эфире «Первого канала» были озвучены своеобразные итоги анализа деклараций о доходах кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Время, 19.10.2003, 21:00). В указанном материале приведено сравнительное исследование данных деклараций о доходах некоторых кандидатов, опубликованных ими во время прошлой и текущей избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом в сюжете преобладает информация с негативными комментариями о представителях КПРФ, включая не относящиеся напрямую к теме сюжета дело компании «Росагропромстрой» и материалы из книги К. Бельянинова «Господа с гексогеном».

...Таким образом, можно отметить, что со стороны ОАО «Первый канал» существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных программах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно событиях в деятельности политической партии «Единая Россия» и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ.

Вместе с тем, как указано в пункте 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П, на СМИ лежит социальная функция освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. Вышечисленные публикации свидетельствуют о нарушении данных принципов, о нарушении положений статьи 54 Федерального закона, то есть о наличии в распространении рассмотренных видеоматериалов признаков нарушения

норм Федерального закона, регулирующих информационное обеспечение выборов (пункты 2 и 5 статьи 54), со стороны ОАО «Первый канал»...

Руководитель Рабочей группы,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Секретарь Рабочей группы,
заместитель начальника Правового управления

С.В. Большаков

М.В. Гришина

Решение

Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов от 31 октября 2003 года... в связи с сюжетами информационных (новостных) телепрограмм ВГТРК, связанными с освещением деятельности участников избирательного процесса на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва

(фрагменты)

...Сюжет о реализации социальных программ партии «Единая Россия» (Вести – Москва, 17.09.2003, 16:40) посвящен экскурсии для воспитанников одного из столичных интернатов на теплоходе по Москве-реке. Помимо описания программы мероприятия, в сюжете отмечено, что все расходы по его проведению взяла на себя партия «Единая Россия». Приведены также слова С. Зайцева, члена указанной партии: «Всегда найдутся люди, состояние которых в данный момент намного хуже, чем наше. Поэтому мы эту работу проводим постоянно». Таким образом репортаж информирует телезрителей (избирателей) о деятельности политической партии в смысле статьи 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

В сюжете о политической карьере балерины А. Волочковой (Вести+, 18.09.2003, 23:00) ее конфликт с руководством Большого театра рассматривается с точки зрения ее партийной деятельности, даются оценки указанного конфликта со стороны ее коллег по партии «Единая Россия». В комментарии корреспондента указывается на то, что товарищи по партии Волочкову в споре с Большим театром поддерживают. Сама А. Волочкова отмечает: «Идея единства и соединения для меня настолько близка, особенно сейчас, когда, к сожалению, эти дни окрашены позицией раскола и разрозненности, интриг, склок. Мне кажется, что только в единстве и единении мы можем достигнуть какой-то большой силы». Приводятся также мнения о том, что А. Волочковой следует стать депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, наблюдается придание трудовому спору политической окраски и освещение позиции партии «Единая Россия».

Темой сюжета, посвященного интервью с Б. Грызловым (Вести недели, 21.09.2003, 20:00) является позиция партии «Единая Россия» как «партии власти». В этой связи корреспондентом был задан вопрос: «Ваши предшественники обладали доверием власти, но не всегда завоевывали доверие избирателя, как показывали кампании. Ваша уверенность в том, что вам предстоит хо-

роший результат, она на чем основана в этот раз?» На этот вопрос Б. Грызлов ответил: «Сегодня мы можем говорить, что это отнюдь не предвыборный проект, что партия "Единая Россия" партия мощная, которая основывается на более чем 500-тысячном отряде наших однопартийцев, и я думаю, что понятие "партия власти" действительно можно будет вспомнить, когда пройдут выборы и когда уже мы сформируем парламентское большинство и можем влиять на формирование исполнительной власти в нашей стране. Сегодня партия "Единая Россия" – это партия реальных дел». В целом сюжет формирует образ партии «Единая Россия» как сильной «партии власти». При этом указанный сюжет не является сообщением о предвыборном мероприятии партии в смысле пункта 5 статьи 54 Федерального закона (20 сентября состоялся съезд политической партии, на котором были выдвинуты списки кандидатов, этот съезд был широко освещен СМИ), является информированием избирателей о политической партии (пункты 1 и 2 статьи 54 Федерального закона).

Сюжет о встрече Б. Грызлова с О. Газмановым (Вести, 07.10.2003, 20:00) посвящен визиту Б. Грызлова в музыкальную студию О. Газманова, связанному с выбором песни – гимна партии «Единая Россия». В эфире звучат отдельные фрагменты указанной композиции: «Единая Россия, в единстве наша сила...». Б. Грызлов отметил: «У нас после съезда у всех такой творческий подъем, тоже нас должным образом зарядило на дальнейшую борьбу, и песня, я думаю, сегодня для нас она очень актуальна». Репортаж также не освещает непосредственно предвыборное мероприятие партии. Вместе с тем данный эпизод, освещению которого редакцией телепрограммы уделено большое внимание (несмотря на то, что, по нашему мнению, данный информационный повод не имеет большого общественного значения), информирует избирателей о политической партии «Единая Россия», кандидате, выдвинутом в составе федерального списка кандидатов.

Сюжет о встрече руководства партии «Единая Россия» с доверенными лицами (Вести, 11.10.2003, 20:00) посвящен съезду доверенных лиц партии, то есть предвыборному мероприятию партии. Руководство партии указало на необходимость новых подходов к ведению избирательной кампании, новых избирательных технологий. Согласно комментариям корреспондента, этот новый подход проявляется в подборе персонального состава доверенных лиц, среди которых большинство – «люди известные, даже прославленные: ученые, артисты, спортсмены». В репортаже приводятся высказывания некоторых известных людей, лейтмотивом которых является поддержка начинаний партии «Единая Россия». Кроме того, высказывается мысль о тесной взаимосвязи партии с победами и достижениями российских спортсменов. По словам корреспондента: «Свой вклад в реализацию идеи национального успеха, объявили на встрече, сделала Алина Кабаева, кстати, член высшего совета "Единой Рос-

сии". На днях она подтвердила статус абсолютной чемпионки мира по художественной гимнастике. Следующая надежда партии – на футбольную сборную. Правда, футболистов среди единокороссов пока только один». В этой связи приводятся слова С. Шойгу: «Нам хватает одного, Георгия Александровича Ярцева, который тренирует нашу национальную сборную. Главная его работа, как члена партии, это победы, победы, победы на футбольных полях». Таким образом, избиратели проинформированы о данном мероприятии, о позициях некоторых кандидатов из федерального списка кандидатов. Вместе с тем в данном материале присутствуют комментарии журналиста, которые в силу пункта 5 статьи 54 Федерального закона не должны допускаться, в том числе субъективное мнение о связи спортивных побед и успеха политической партии.

В сюжете, посвященном заверению ЦИК России списков политической партии КПРФ (Вести, 18.09.2003, 20:00), помимо соответствующего информационного сообщения дана информация о том, что лидеру КПРФ придется извиниться перед Партией пенсионеров. Как сообщил ведущий: «10 июня на встрече с журналистами в Челябинске Геннадий Зюганов заявил, что руководители Партии пенсионеров проходили стажировку в Америке и партию создали только для того, чтобы отобрать голоса у КПРФ. Пенсионеры подали в суд и выиграли. Теперь в течение месяца Зюганов должен приехать в Челябинск, созвать пресс-конференцию и публично опровергнуть свои собственные слова». Проявляется несвязанность данной информации с основной темой новостного информационного телесюжета, нарушается единый блок информации о предвыборных мероприятиях, предусмотренный пунктом 5 статьи 54 Федерального закона.

В сюжете о публикации в газете «Известия» (Вести недели, 28.09.2003, 20:00), названной телеведущим «самой любопытной предвыборной публикацией недели», передается содержание статьи под названием «Капиталистический устав» с подзаголовком «Участие КПРФ в парламентских выборах может оказаться под вопросом». Указывается на то, что «в списках Компартии неожиданно возникли представители крупных бизнес-структур, против которых коммунисты традиционно боролись. По данным газеты, в низовых партиструктурах назревает бунт, и они будут пытаться созвать экстренный пленум, в обход президиума ЦК. Но это еще не вся интрига. Как выяснили для себя "Известия", в уставе КПРФ положение об отзыве кандидатов в депутаты из партийного списка нет. Это обстоятельство напрямую противоречит законодательству о партиях, и за это предусмотрены жесткие санкции, вплоть до приостановления деятельности партии». В данном сюжете наблюдается привлечение внимания к отдельной публикации и передача в эфир объективных данных о предположениях журналиста газеты о проблемах КПРФ при участии в выборах, что способно сформировать негативное отношение определенной части избирателей к политической партии КПРФ.

Сюжет о мероприятиях «левой оппозиции» по случаю годовщины октябрьских событий 1993 года (Вести, 04.10.2003, 20:00) посвящен шествию в центре Москвы, организованному 4 октября 2003 года. По словам ведущего, «мероприятия коммунистов, приуроченные к годовщине октябрьских событий 1993-го года, сегодня парализовали центр столицы. Пока левые митинговали и шествовали, полгорода стояло в автомобильных пробках». Таким образом, избиратели информируются о предвыборном мероприятии политической партии (приуроченном к событию, не связанному с избирательной кампанией), о негативных мнениях граждан по этому поводу. В целом репортаж с указанного мероприятия характеризуется подачей информации о КПРФ с явно негативным подтекстом, включая прерывание прямой речи лидера партии, и подмену его слов, и выборочную передачу в эфир отрицательного характера высказываний различных лиц о членах партии КПРФ, комментарий журналиста, что не соответствует пункту 5 статьи 54 Федерального закона.

Сюжет об оценке акций КПРФ В. Жириновским (Вести, 06.10.2003, 17:00) посвящен повестке заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 7–8 октября 2003 года. Помимо основной темы сюжета, в репортаже из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации приведены высказывания В. Жириновского относительно акций КПРФ двухдневной давности. В. Жириновский отметил: «Я высказал свое осуждение и недоумение, почему произошла акция по всему городу, организованная КПРФ. Почти весь город был перекрыт, и получается так, что как бы коммунисты не празднуют радостный праздник той страшной трагедии, виновниками которой они являлись. Красная шелуха продолжает будоражить страну и пугает весь мир». Передача в эфир подобных высказываний, не связанных с основной темой сюжета, может расцениваться как имеющая целью создать отрицательное отношение избирателей к партии КПРФ.

В сюжете о наличии миллионеров в списках партии КПРФ (Вести недели, 19.10.2003, 20:00) распространены данные о доходах отдельных лиц, входящих в состав списков КПРФ, детально изложены подробности дела компании «Росагропромстрой», включая данные о проверке, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, и о передаче соответствующих материалов в прокуратуру, а также упомянуты факты, изложенные в книге «Господа с гексогеном». В целом сюжет информирует избирателей о политической партии и кандидатах, выдвинутых ею. Сюжет концентрирует внимание на ряде негативных фактов (возможных правонарушениях).

...Таким образом, можно отметить, что со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ «Российское телевидение», существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных про-

граммах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно либо освещаемых в комплиментарном стиле событиях в деятельности политической партии «Единая Россия» и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ.

Вместе с тем, как указано в пункте 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П, на СМИ лежит социальная функция освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. Вышеперечисленные публикации свидетельствуют о нарушении данных принципов, о нарушении положений статьи 54 Федерального закона, то есть о наличии в распространении рассмотренных видеоматериалов признаков нарушения норм Федерального закона, регулирующих информационное обеспечение выборов (пункты 2 и 5 статьи 54), со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ «Российское телевидение»...

Руководитель Рабочей группы,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Секретарь Рабочей группы,
заместитель начальника Правового управления

С.В. Большаков

М.В. Гришина

Приложение 4

**Образцы уведомлений о назначении члена участковой
избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя**

*Вариант 1. Назначение члена участковой избирательной комиссии
с правом совещательного голоса от избирательного объединения
(в форме уведомления)*

В участковую избирательную комиссию
№ _____
от избирательного объединения

**УВЕДОМЛЕНИЕ
о назначении члена избирательной комиссии
с правом совещательного голоса**

В соответствии с п. 20 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначаю членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса

_____ (Ф.И.О.)

Паспорт: _____

Адрес: _____

Контактные телефоны: _____

Сообщаю, что назначение указанного лица не противоречит требованиям п. 21.1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Уполномоченный представитель
избирательного объединения

Дата, подпись, печать

/ _____ /
Ф.И.О.

Вариант 2. Назначение члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса от избирательного объединения в форме выписки из протокола (печатается на бланке соответствующего органа избирательного объединения)

<Дата заседания>

<Место заседания>

Выписка из протокола заседания

Число членов *<соответствующего органа избирательного объединения>* — _____
Присутствовало на заседании — _____

Слушали: О назначении члена участковой избирательной комиссии № _____ с правом совещательного голоса.

Решили:

В соответствии с п. 20 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначить членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса

_____ (Ф.И.О.)

Паспорт: _____

Адрес: _____

Контактные телефоны: _____

Назначение указанного лица не противоречит требованиям п. 21.1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Результаты голосования: за — ____, против — ____, воздержались — ____.

< Руководитель соответствующего органа избирательного объединения >

Дата, подпись, печать

/ _____ /
Ф.И.О.

*Вариант 3. Назначение члена участковой избирательной комиссии
с правом совещательного голоса от кандидата*

В участковую избирательную комиссию
№ _____
от зарегистрированного кандидата

**УВЕДОМЛЕНИЕ
о назначении члена избирательной комиссии
с правом совещательного голоса**

В соответствии с п. 20 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначаю членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса

_____ (Ф.И.О.)

Паспорт: _____

Адрес: _____

Контактные телефоны: _____

Сообщаю, что назначение указанного лица не противоречит требованиям п. 21.1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Дата, подпись

/ /
Ф.И.О.

Вариант 4. Назначение наблюдателя в участковую избирательную комиссию от избирательного объединения

В участковую избирательную комиссию
№ _____
от _____

НАПРАВЛЕНИЕ

В соответствии с п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направляю в качестве наблюдателя

_____ (Ф.И.О.)

Паспорт: _____

Адрес: _____

Контактные телефоны: _____

Сообщаю, что назначение указанного лица не противоречит требованиям п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Уполномоченный представитель избирательного объединения

Дата, подпись, печать

/ _____ /
Ф.И.О.

Вариант 5. Назначение наблюдателя в участковую избирательную комиссию от кандидата

В участковую избирательную комиссию
№ _____
от зарегистрированного кандидата

НАПРАВЛЕНИЕ

В соответствии с п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направляю в качестве наблюдателя

_____ (Ф.И.О.)

Паспорт: _____

Адрес: _____

Контактные телефоны: _____

Сообщаю, что назначение указанного лица не противоречит требованиям п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Дата, подпись

/ _____ /
Ф.И.О.

РЕКОМЕНДАЦИИ
по наблюдению за ходом голосования
и подведением итогов голосования
на избирательном участке

Часть 1. Подготовка к наблюдению

Правовые и неправовые основы проведения выборов

Основными законами, которые определяют порядок проведения выборов являются:

- <Здесь должно быть указано название закона, регламентирующего проведение конкретных выборов, о которых идет речь>;
- Федеральный закон (в редакции от 21 июля 2005 г.) «*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*» (ниже – ФЗГ).

Тексты этих законов должны находиться в участковой избирательной комиссии. Эти законы очень велики по объему, и Вам необязательно изучать их полностью. Кроме того, эти законы во многом дублируют друг друга, особенно в части процедур голосования и подсчета голосов. Но с теми разделами законов, которые относятся ко дню голосования и подсчету голосов (глава IX ФЗГ и <в конкретных рекомендациях следует добавить ссылки на закон о конкретных выборах>, а также статья 30 ФЗГ), наблюдатель должен обязательно ознакомиться.

Помимо законов *участковая избирательная комиссия* (ниже – УИК) может использовать в своей работе различные инструкции, постановления, рекомендации. Это будет правильно ровно настолько, насколько эти рекомендации не противоречат упомянутым законам. К сожалению, бывает, что инструкции устанавливают излишние **ограничения прав наблюдателей**. Например, если Вам скажут, что наблюдатель должен находиться не ближе пяти метров от членов комиссии, и при этом сошлутся на какое-то постановление, то можно смело утверждать, что это постановление не соответствует закону.

Однако часто руководители комиссий действуют не по закону, а «потому, что так было всегда». Но ссылка на закон обычно производит серьезное впечатление на руководителей комиссии.

Кому предназначены эти рекомендации

Эти рекомендации предназначены всем лицам, которые имеют право присутствовать в помещении для голосования (п. 1 ст. 30 ФЗГ). Но в первую очередь они предназначены членам участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателям.

Понятие «наблюдатель» и «член избирательной комиссии с правом совещательного голоса» являются терминами, которые определены в законе. Права этих лиц в участковой избирательной комиссии не очень сильно различаются, но Вы не должны путаться в этих терминах и должны точно знать, какой у Вас статус (это не позволит упрекнуть Вас в безграмотности).

По закону (п. 42 ст. 2 ФЗГ) **«наблюдатель»** – это «гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума». **Член комиссии с правом совещательного голоса** – это член комиссии, которому не предоставлены права участвовать в голосовании и выдавать бюллетени, но предоставлены все остальные права члена комиссии (выступать на заседании, знакомиться с документами и снимать с них копии).

В помещении для голосования в день голосования и в период подсчета голосов вправе присутствовать (п. 3 ст. 30 ФЗГ):

- члены данной участковой комиссии с правом решающего и совещательного голоса;
- наблюдатели и иностранные наблюдатели;
- члены вышестоящих избирательных комиссий и работники их аппаратов;
- зарегистрированные кандидаты;
- доверенные лица кандидатов и избирательных объединений;
- уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам;
- уполномоченные представители избирательных объединений;
- представители средств массовой информации.

Все эти лица должны иметь удостоверяющие их статус документы. Они должны быть внесены в специальный список. Заметим также, что присутствующие могут носить специальные нагрудные знаки, форма которых может устанавливаться комиссией, организующей выборы (п/п. «ж» п. 9 ст. 30 ФЗГ).

Что касается других лиц, например «членов рабочей группы» вышестоящей избирательной комиссии, представителей администрации или организации, на базе которой организован участок, милиционеров и т.д., то закон ничего не го-

ворит об их праве присутствовать на участке. Поэтому, если они присутствуют, то уж, по крайней мере, никак не должны влиять на работу комиссии. Тем более им не предоставлено право знакомиться с документами комиссии, получать копии протоколов и вообще хоть как-то участвовать в работе комиссии.

Специфика текущих выборов

<В этом разделе надо кратко описать следующее:

- кого и как выбирают;
- сколько будет бюллетеней и протоколов об итогах голосования;
- наличие открепительных удостоверений или досрочного голосования;
- применение технических средств голосования>.

Основная цель наблюдения

Основная цель наблюдения – контроль за проведением свободного и тайного (без какого-либо принуждения или подкупа) голосования, а также за правильным подсчетом поданных голосов.

Существует немало способов повлиять на итоги голосования в день голосования и во время подсчета голосов. Некоторые из этих способов трудно обнаружить и зафиксировать, поскольку они применяются скрытно. Поэтому закон направлен на то, чтобы максимально обеспечить открытость всех избирательных действий, конечно, кроме одного – проставления избирателем отметок в бюллетене. Прописанные в законе процедуры могут показаться на первый взгляд избыточными, но в действительности они позволяют воспрепятствовать незаконному давлению на избирателя и фальсификациям при подсчетах, а также обнаружить признаки фальсификаций, если они все-таки имели место.

Основными способами фальсификации в участковой избирательной комиссии являются:

- голосование за избирателей, не принимавших участие в голосовании (за этих избирателей в списке избирателей ставятся фальшивые подписи и вбрасываются бюллетени – необязательно в ящик, можно и на стол при подсчете голосов);
- неправильный подсчет голосов (подмена бюллетеней при подсчете или просто неправильный подсчет в рассортированных пачках);
- внесение в протокол данных, не соответствующих результатам подсчета.

Существуют и другие, менее распространенные способы фальсификации на избирательных участках:

- подкуп избирателей перед участком (частным случаем подкупа является

технология, которая именуется как «хоровод» или «карусель», когда избирателю перед участком дают заполненный бюллетень и предлагают вынести с участка незаполненный бюллетень);

– агитация избирателей во время голосования на дому;

– массовое голосование по открепительным удостоверениям, досрочное массовое голосование и другие.

Фальсификации на избирательном участке довольно трудоемки. При качественном наблюдении их можно предотвратить или, по крайней мере, зафиксировать. Именно это и является основной целью наблюдения.

Нарушения и их фиксация

Конечно, нарушение нарушению – рознь. Нарушения могут быть неумышленными – по забывчивости или даже по незнанию. Председатель комиссии, например, может просто забыть предъявить внутренность ящиков для голосования перед их опечатыванием. Намного проще и во всех отношениях лучше напомнить комиссии о необходимости это сделать, а не составлять жалобу по этому поводу. Если ящики еще не опечатаны или уже опечатаны, но избирателей еще не было, то Вы должны потребовать показать внутренность ящиков. Конечно, если Вы встретитесь с твердым отказом удовлетворить Ваше законное требование, то надо составить заявление (жалобу)¹ о нарушении и передать его председателю или секретарю комиссии (иногда заявление надо составлять немедленно, иногда – в течение дня). Других способов влияния на комиссию нет: не надо кричать, устрашать председателя немедленными карами или пытаться собственноручно устранить нарушение. Помните: Вы пришли **наблюдать**, а не ликвидировать нарушения.

Есть и такие требования закона, которые могут неоднозначно трактоваться. Например, закон требует, чтобы избиратель сам заполнял сведения о себе в списке избирателей. Однако закон также предусматривает, что это может сделать член комиссии «с согласия избирателя либо по его просьбе». Обычно комиссия считает, что «согласие избирателя» – это «молчаливое согласие», отсутствие возражений. По-видимому, не стоит спорить на эту тему, так как подобное нарушение (если даже считать это нарушением) не влечет за собой искажения результатов голосования.

Иногда члены комиссии по российской привычке искренне считают некоторые требования закона несущественными. Например, по этой причине Вас могут не предупредить о выезде на голосование вне помещения (п. 6 ст. 66 ФЗГ). Не вступайте по этим вопросам в споры. Лучше заявите, что «закон есть закон», и напишите заявление.

¹ Жалоба и заявление в данном случае синонимы.

Незначительные нарушения, по которым можно не составлять заявления, отличаются от серьезных нарушений двумя признаками: во-первых, они не влияют на итоги голосования, а во-вторых, они устраняются по первому Вашему требованию. Например, не обнаружив в помещении для голосования увеличенной формы протокола, следует потребовать разместить ее в удобном месте и только в случае отказа писать заявление.

Серьезные нарушения закона должны обязательно документально фиксироваться. Заметив нарушение, сделайте об этом устное заявление председателю комиссии или лицу, его замещающему, и составьте письменное **заявление о нарушении** в двух экземплярах (удобно использовать копирку). **Не называйте свое заявление актом, поскольку в законе речь идет именно о заявлениях.**

Перед составлением заявления (жалобы) о любом серьезном нарушении попросите председателя участковой комиссии пресечь нарушение закона. Если председатель не реагирует, а нарушение, по Вашему мнению, существенно и может исказить результаты голосования, заявите, что нарушение будет обжаловано в вышестоящей избирательной комиссии или в суде. Одновременно предупредите его о том, что, если будет назначен повторный подсчет голосов избирателей или выборы на территории данного избирательного участка будут признаны недействительными, соответствующие расходы могут быть отнесены на счет виновных ответственных лиц.

Необязательно, чтобы заявление было составлено очень гладко в смысле стилистики. В заявлении необязательно (хотя и желательно) ссылаться на конкретные статьи законов. Главное требование, предъявляемое к заявлению: оно должно быть максимально подробным и содержать факты.

Написав заявление, поставьте под ним свою подпись. Вы можете предварительно ознакомить с текстом заявления других наблюдателей или свидетелей; предложите им поставить в заявлении отметку «С заявлением согласен», указать свой адрес, телефон или статус в комиссии и поставить подпись. Если у них возникнут дополнения, которые отображают какие-либо факты, то внесите эти дополнения в заявление. Чем больше подписей стоит под заявлением, тем более весомым аргументом оно будет в дальнейшем. С другой стороны, не растягивайте этот процесс до бесконечности.

Один экземпляр передайте председателю или секретарю комиссии, на другом получите его расписку о получении и оставьте себе. Учтите, что по закону Ваше заявление должно быть обязательно рассмотрено комиссией, приложено к первому экземпляру протокола и передано вместе с ним в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68 ФЗГ). Если председатель комиссии отказывается принять Ваше заявление, то следует написать на заявлении слова «*Председатель УИК принять заявление отказался*», затем обратитесь в штаб, чтобы Вам помогли разобраться с этим нарушением.

Назначение наблюдателей и членов УИК с ПСГ

Каждый человек, который может присутствовать при голосовании и подсчете голосов, должен быть кем-то назначен и должен предъявить комиссии документ о своем назначении.

Члены комиссий с правом решающего голоса, доверенные лица, уполномоченные партий, кандидаты имеют специальные, заранее выданные удостоверения и допускаются в помещение для голосования по этим удостоверениям.

Наблюдатели, члены УИК с ПСГ, представители СМИ могут прийти в помещение для голосования в день голосования и предъявить свои направления (уведомления) от тех, кто их направил.

Наблюдателя и члена УИК с ПСГ могут назначить: кандидат или избирательное объединение (партия, участвующая в выборах). Каждый кандидат, избирательное объединение могут назначить по несколько наблюдателей в одну комиссию, но не для того, чтобы они находились там сразу, а чтобы они сменяли друг друга (поэтому обычно назначается только один наблюдатель).

Что касается представителя СМИ, то закон не определяет, кто может направить представителя СМИ, но из самого названия ясно, что этот представитель должен иметь направление от СМИ (с подписью и печатью).

О выдаче Вам правильно оформленных направлений должны позаботиться те избирательные объединения и кандидаты, которые направляют Вас в участковую комиссию. Обратите внимание на следующие моменты, связанные с Вашим направлением в УИК:

- в направлении должны быть обязательно указаны все Ваши контактные телефоны, по которым можно было бы связаться с Вами в случае составления повторного протокола;

- направление действительно только при предъявлении паспорта или заменяющего его документа;

- комиссия не вправе требовать от наблюдателя подтверждения подлинности направления, подписи кандидата и т.д.; предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется;

- направление может быть предъявлено председателю участковой комиссии или лицу, его замещающему, в день голосования или до него;

- Вы должны иметь копию направления; оригинал сдайте председателю комиссии, а на копии попросите поставить запись «*Получено: дата, время*» и подпись председателя (секретаря комиссии); оставьте копию себе; заверенный экземпляр уведомления будет служить Вам заменой удостоверения.

Чем отличается наблюдатель от члена УИК с ПСГ? Полномочия члена УИК с ПСГ

У члена УИК с ПСГ полномочия немного шире, чем у наблюдателя. У них два главных отличия.

Во-первых, член УИК с ПСГ может участвовать во всех заседаниях участковой избирательной комиссии с момента своего назначения. Он, в частности, может требовать от комиссии представления документов в любой день работы комиссии. Поэтому на члена УИК с ПСГ возлагается обязанность посетить комиссию в день, предшествующий дню голосования, заранее познакомиться с руководством и со списками избирателей.

Во-вторых, член УИК с ПСГ имеет право «знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий» (п/п. «г» п. 23 ст. 29 ФЗГ). Наблюдатель же может знакомиться только с определенными документами (см. ниже).

Стоит, впрочем, заметить, что руководители участковых комиссий обычно не различают полномочия наблюдателя и члена комиссии с правом совещательного голоса.

Про члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса сказано, что он обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса за исключением (п. 22 ст. 29 ФЗГ):

- выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;
- участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;
- составлять протоколы об административных правонарушениях.

При этом члену комиссии с правом совещательного голоса не может быть отказано в праве присутствовать при совершении указанных действий.

Полномочия наблюдателя

Полномочия наблюдателей определены пунктами 3–10 ст. 30 ФЗГ.

Наблюдатель вправе:

- знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;
- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов;
- наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- знакомиться с протоколами соответствующей избирательной комиссии, нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию, Центральную избирательную комиссию РФ или суд;
- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Наблюдатель не вправе:

- выдавать избирателям избирательные бюллетени;
- расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательные бюллетени;

- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- проводить предвыборную агитацию среди избирателей;
- участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

Если Вас пытаются удалить с участка

Иногда бывает, что **наблюдателей не пускают на участок**, требуя от них дополнительные документы. В этом случае срочно звоните в вышестоящую комиссию или в штаб и составляйте заявление о нарушении. **Ничего, кроме соответствующим образом (см. выше) оформленного направления и удостоверения личности, от Вас требовать не должны.**

Принципиальных и дотошных наблюдателей и членов УИК с ПСГ иногда пытаются выдворить из комиссии, мотивируя это тем, что они якобы мешают работе комиссии. Помните, что удалить наблюдателя из помещения для голосования можно только после принятия комиссией письменного мотивированного решения (п. 12 ст. 64 ФЗГ). Поэтому не уходите с участка, пока Вам не представят заверенное подписью и печатью комиссии письменное решение, с которым вы можете обратиться в вышестоящую комиссию или в суд. Обязательно и срочно сообщите об инциденте в свой избирательный штаб.

Между прочим, за нарушение прав наблюдателя и члена УИК с ПСГ предусмотрена административная ответственность (штраф).

Психологическая и организационная подготовка наблюдателя

Подготовьтесь морально

Наблюдение в комиссии может быть связано с довольно большими психологическими трудностями, со стрессом. Члены комиссии и в первую очередь ее руководство могут воспринимать Вас как «инородное тело», как «надсмотрщика». Вы должны быть готовы к тому, что к Вам будут относиться с настороженностью. Уменьшить напряженность Вы можете, если проявите при наблюдении следующие качества.

– **Корректность в обращении.** Обращайтесь только к руководителям комиссии (председателю, заму, секретарю), желательно по имени-отчеству (запишите их для себя). Без особой необходимости не повышайте голос. Используйте вежливые выражения. Старайтесь говорить уверенно.

– **Компетентность.** Следует учитывать, что другие члены комиссии, в том числе председатель и секретарь, это люди со своим характером, собственным мнением о себе и о том, как и что надо делать. Многие председатели – люди с немалым опытом работы в участковых комиссиях, и часто они пытаются «давить» своим авторитетом. Направляясь на участок, следует подготовиться, в первую очередь иметь основания считать себя достаточно компетентным в вопросе наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов.

– **Требуйте только то, что положено по закону** (данные рекомендации основаны исключительно на законе). Без крайней необходимости не делайте скоропалительных заявлений. Не будьте настойчивы в своих законных требованиях.

– **Настойчивость.** Когда Вы будете обращаться с законными требованиями об ознакомлении с документами комиссии, Вам будут говорить, что все в данный момент заняты, а Вы мешаете работать. В некоторых случаях Вы должны проявить настойчивость (например, списки избирателей Вы должны просмотреть до начала голосования). Если дело терпит (например, с реестрами для голосования вне помещения), то можно проявить настойчивость чуть позже.

– **Не стесняйтесь,** даже если на Вас «шикают» другие наблюдатели. Иногда приходится озвучивать свои замечания в момент, когда от Вас их совсем не ждут.

– Вы должны быть психологически готовым к тому, чтобы зафиксировать нарушение. Для этого требуется определенная **решительность.** Учтите, что на некоторые нарушения следует реагировать немедленно, иначе может оказаться поздно.

– **Общительность.** Попробуйте найти точки соприкосновения с другими наблюдателями и членами УИК с ПСГ. После первых же Ваших законных обращений Вам станет ясно, кто из них пришел наблюдать, а кто – «отбивать номер». По возможности договоритесь с ними о взаимодействии.

Что надо иметь при себе

Направляясь на участок, подготовьтесь организационно. Возьмите с собой:

– пакет документов, выданный Вам в штабе, по возможности – тексты законов;

– направление (уведомление о назначении) и паспорт;

– бумагу (десяток листов А4, удобно – в крупную клетку) – для написания заявлений;

– ручки и карандаши;

– блокнот или записную книжку;

– копирку – для изготовления копий заявлений;

– калькулятор;

– папку, жесткий портфель или большую книгу – возможно, придется писать на коленях;

– еду, питье или деньги;

- фонарь (на случай внезапного отключения света);
- контактные телефоны избирательного штаба и территориальной комиссии.

Часть 2. Этапы наблюдения

Знакомство с комиссией

Если Вы являетесь членом УИК с ПСГ, то Вы должны посетить свою участковую комиссию в субботу перед днем голосования. Это позволит Вам заранее познакомиться с руководством комиссии и, главное, заранее и без спешки получить необходимые данные.

При первом посещении комиссии Вы должны выяснить и записать данные, которые перечислены под номерами 1)–4) в следующем разделе.

Кроме того, Вы должны ознакомиться со списками избирателей – убедиться, что в них нет подписей избирателей и подозрительных пометок.

Начало наблюдения в день голосования

1. Избирательный участок откроется для голосования в 8:00. Заранее узнайте, как добраться до своего участка, чтобы появиться там за 30 минут до открытия (то есть не позднее чем в 7:30).

2. Предъявите руководителям комиссии свое направление и паспорт. Выясните, как зовут руководителей, запишите для себя их имена и отчества.

3. Осмотрите участок. На участке должны быть кабинки для тайного голосования или ширмы, сводные плакаты о партиях и (или) кандидатах (в удобном для избирателей месте); образец заполнения бюллетеня (без указания конкретной партии/кандидата), увеличенные формы протокола (протоколов); переносные и стационарные урны. Агитационных материалов быть не должно.

4. Узнайте у председателя или секретаря и запишите для себя (чтобы потом сравнить с протоколом) следующие цифры²:

1) количество избирателей, внесенных в список избирателей на начало голосования;

2) количество избирателей, получивших открепительные удостоверения (по реестру выдачи открепительных удостоверений) или количество досрочно проголосовавших избирателей (если проводилось досрочное голосование);

3) количество бюллетеней, полученных УИК от ТИК (по акту передачи бюллетеней);

² Как было сказано выше, если Вы являетесь членом УИК с ПСГ, то лучше эти действия проделать заранее – в субботу.

4) количество открепительных удостоверений, полученных УИК от ТИК (по акту передачи удостоверений).

5. Попросите ознакомить Вас **со списками избирателей**. Вы имеете право это сделать на основании п. 9 ст. 30, п. 23 ст. 29 ФЗГ. Для этого надо подойти к председателю или секретарю комиссии и спокойно, но настойчиво попросить посмотреть списки. Они начнут говорить, что сейчас не до того, что Вы им мешаете, но Вы должны заявить, что это Ваше законное право, и Вам надо убедиться, что в списках нет лишних пометок. Пусть перед Вами перелистают хотя бы несколько списков, на которые Вы укажете. В списках не должно быть подписей избирателей (за исключением подписей тех избирателей, которые получили открепительное удостоверение в участковой комиссии). Пометки в списке избирателей могут быть только о том, что избиратель выбыл (с указанием документа, который подтверждает выбытие), либо о том, что избиратель получил открепительное удостоверение. Другие пометки, например заполненные паспортные данные, «галочки» и пр., вызывают подозрения, и их надо отметить у себя в блокноте (выписать Ф.И.О и адрес избирателя). Списки избирателей должны быть **сброшюрованы по книгам** (п. 13 ст. 17 ФЗГ) и заверены в конце каждой книги подписью председателя и печатью. Если это не так, обратитесь к председателю и напишите заявление.

6. Узнайте, сколько избирателей подали заявки на голосование вне помещения и все ли они внесены в реестр заявок на голосование вне помещения. Вам могут сказать, что заявки есть, но реестр пока не составлен. Это нарушение (см. ст. 66 ФЗГ). Если заявок оказалось больше 20, то это вызывает подозрение; выясните для себя, каким образом подавались эти заявки. В последнее время практикуется способ подачи «коллективных» заявок от ветеранских организаций, главврачей поликлиник и т.д., без внесения в реестр. Если Вы обнаружите такое, следует написать заявление о нарушении.

До 8 часов утра на участке идет подготовка к голосованию: размещение членов комиссии, выдача членам комиссии списков избирателей и бюллетеней для голосования. Кроме того, комиссия до начала голосования должна погасить оставшиеся в комиссии открепительные удостоверения и составить об этом акт. Все промежуточные данные фиксируйте в своем блокноте. Председатель комиссии перед началом голосования обязан предъявить пустые ящики для голосования, а затем опечатать их.

В 8:00 председатель комиссии или член комиссии, его замещающий, объявляет об открытии избирательного участка. Это означает, что избиратели могут войти в помещение для голосования.

Наблюдение в ходе голосования

Весь день в течение 12 часов Вам предстоит следить за голосованием. Не надо изнурать себя в это время, поскольку Вам, возможно, предстоит еще и бессонная ночь. Во время голосования Вы можете ненадолго отлучаться с участка, но следует позаботиться о том, чтобы хотя бы один надежный наблюдатель всегда оставался в помещении для голосования.

Учтите, что интенсивность потока избирателей различна в разное время суток. Она достигает пика днем – с одиннадцати до двух часов. Если к 18 часам явка не достигает необходимого порога, то следует внимательно следить за тем, чтобы не началось «вычеркивание» избирателей из списка.

Порядок выдачи бюллетеней, занесения сведений в списки избирателей, заполнения бюллетеней, погашения испорченных бюллетеней, голосования по открепительным удостоверениям и т.п. определен в ст. 64 ФЗГ.

В ходе голосования **в первую очередь** надо следить за тем, чтобы не производились никакие махинации со списками избирателей: их не должны выносить из помещения для голосования, в них не должны вноситься данные об избирателе в отсутствие самого избирателя.

Также надо присматривать за ящиком для голосования (чтобы туда не бросывали пачки бюллетеней) и за выдачей бюллетеней.

Выдача бюллетеней в помещении для голосования

Бюллетени не должны выдаваться гражданам, не предъявившим паспорт. Паспорт может быть заменен военным билетом, но только в том случае, если избиратель проходит военную службу. В редких случаях вместо паспорта может быть предъявлена специальная справка из милиции. В такой справке обязательно должен быть указан адрес регистрации избирателя. Выдавать бюллетени по читательским билетам, водительским удостоверениям, по знакомству и т.д. не разрешается. Не выдается бюллетень и по заграничному паспорту³ (там не указано место регистрации).

Запрещено выдавать одному избирателю более одного комплекта бюллетеней. Даже если избиратель очень просит. Если он просит за кого-то, кто не может прийти на участок, то этого «кого-то» следует внести в реестр заявок на голосование вне помещения (см. ниже).

Если избирателя нет в списке, но он предъявил паспорт, который свидетельствует, что избиратель проживает на данном участке, то этот избиратель дополнительно вносится в список избирателей (иначе говоря – вносится в дополнительный список). Дополнительный список обычно находится у секретаря комис-

³ По заграничному паспорту можно проголосовать, только находясь за границей.

сии. Если избиратель предъявил открепительное удостоверение, в том числе полученное на этом же участке, то он также вносится в дополнительный список.

Голосование по открепительным удостоверениям

Открепительное удостоверение должно быть **правильно оформлено**: в него должны быть внесены фамилия, имя, отчество избирателя, номер избирательного участка, где проживает избиратель, подпись выдававшего и печать комиссии, в которой выдавалось удостоверение. В конце голосования выберите время для того, чтобы убедиться в правильности оформления открепительных удостоверений, изъятых у проголосовавших избирателей.

Голосующий по открепительному удостоверению предъявляет паспорт и открепительное удостоверение. Удостоверение у него изымается, а паспортные данные вносятся в дополнительный список. По открепительному удостоверению можно проголосовать только в том округе, в котором избиратель обладает активным избирательным правом. Таким образом, при совмещении выборов голосующие по открепительным удостоверениям могут получить меньше бюллетеней, чем избиратели, приписанные к данному избирательному участку. За каждый полученный бюллетень избиратель расписывается. В списке также проставляется отметка о том, что данный избиратель проголосовал по открепительному удостоверению.

Если проголосовавших по открепительным удостоверениям слишком много (больше двадцати), то это вызывает подозрения. В этом случае незаметно выпишите Ф.И.О., адреса хотя бы нескольких избирателей, проголосовавших по открепительным, и передайте в штаб с просьбой проверить, действительно ли данные избиратели получали открепительные удостоверения по месту жительства.

Голосование вне помещения для голосования

Закон подробно регламентирует процедуру голосования вне помещения для голосования (ст. 66 ФЗГ). Обычно вне помещения голосует небольшой процент избирателей. Однако в последнее время для «натягивания» явки участковые комиссии искусственно и противозаконно увеличивают количество голосующих вне помещения. Это делается двумя способами:

– совсем незаконным, когда члены участковой комиссии обходят квартиры и предлагают избирателям проголосовать с использованием переносного ящика для голосования;

– не совсем законным, когда массовые заявки на голосование вне помещения для голосования составляются не по желанию избирателей, а по спискам ветеранов, больных, малообеспеченных и т.д. и подаются от соцработников, врачей поликлиник, руководителей общественных организаций и т.д.

Самое главное правило, которое должно соблюдаться при голосовании вне помещения для голосования: комиссия имеет право выдать бюллетень для го-

лосования вне помещения для голосования только тем лицам, которые заранее внесены в «реестр заявок на голосование вне помещения для голосования». Заявки подаются в комиссию по телефону или устно, самим избирателем или его знакомыми по его просьбе. Каждая заявка фиксируется в специальном реестре заявок, где должно быть указано Ф.И.О. избирателя и адрес, куда надо привезти для него бюллетень.

Главное, за чем вы должны проследить. Для голосования вне помещения для голосования выезжают два члена комиссии с так называемой выпиской из реестра заявок (иногда забирается весь реестр, но это не совсем правильно). Эти два члена комиссии получают под расписку бюллетени в количестве, которое может на 1–2 бюллетеня превосходить количество заявок в выписке из реестра (на случай ошибок при их заполнении). Когда проводившие голосование вне помещения для голосования члены комиссии вернутся в комиссию, в выписке из реестра должно быть столько же фамилий избирателей, сколько было перед их выездом! Проголосовавших может быть, естественно, меньше. Проводившие голосование должны привезти в комиссию, помимо выписки из реестра, письменные заявления от проголосовавших и остаток бюллетеней (если какие-то бюллетени были испорчены, они должны быть погашены и составлен соответствующий акт). Заявления должны быть только от тех лиц, которые находились в выписке из реестра перед отправкой на голосование вне помещения для голосования.

Иначе говоря, Вы должны посмотреть выписку из реестра перед выездом группы на голосование вне помещения для голосования и эту же выписку – после их возвращения. Запишите для себя количество заявок в выписке и последнюю фамилию в этой выписке. Сравните эти данные с теми, которые будут в выписке после возвращения. Если Вы обнаружите, что голосовали люди, которых не было в исходном варианте выписки, – напишите жалобу.

Остальные детали можно прочитать в законе. Закон предоставляет Вам право участвовать в проведении голосования вне помещения, причем председатель комиссии должен заранее оповестить Вас об этом, а комиссия обязана предоставить Вам место в транспорте, выделенном для этих целей. Возможно, Вас даже будут уговаривать сделать это (чтобы отвлечь от работы в помещении для голосования). Однако не тратьте на это время: за Ваше отсутствие могут произойти более грубые нарушения, а самое важное нарушение при голосовании вне помещения для голосования Вы можете отследить в комиссии (см. выше).

Выезжайте на голосование лишь в том случае, если в комиссии остаются надежные наблюдатели, а заявок на голосование очень много (больше 30). В этом случае попытайтесь выяснить, не являются ли заявки фиктивными. Спрашивайте у избирателей, к которым Вы будете заходить, действительно ли они подавали заявку на голосование вне помещения для голосования.

Агитация и подкуп в ходе голосования

Любая агитация в день голосования запрещена – п. 3 ст. 49 ФЗГ (предусмотрен штраф). Если агитация проводится в помещении для голосования (например, член комиссии может неназойливо подсказывать, куда поставить «галочку»), то попросите председателя комиссии пресечь агитацию, а если это не будет сделано, составляйте заявление о нарушении.

Если Вы заметили агитацию перед помещением для голосования или если Вы заметили какие-либо признаки подкупа избирателей (передача денег, бюллетеней и т.д.), следует, не поднимая лишнего шума, связаться со своим штабом, на крайний случай – с милицией, чтобы данное нарушение было правильно зафиксировано (надо будет составлять протокол, привлекать свидетелей).

Закрытие участка и подведение итогов голосования

Порядок подсчета голосов подробно описан в статье 68 ФЗГ. В первом пункте этой статьи написано самое главное правило всех действий после закрытия участка: **«Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно, с оглашением и соответствующим внесением в увеличенную форму протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету избирательных бюллетеней и голосов избирателей»**. То есть все действия должны производиться на глазах у наблюдателей и после каждого этапа подсчитанные количества должны вноситься в увеличенную форму протокола.

В установленное время председатель комиссии объявляет участок закрытым. После этого получить бюллетени и проголосовать могут только избиратели, находящиеся в помещении для голосования.

О заполнении протоколов

В конечном итоге комиссия должна будет составить по два экземпляра протокола по каждому из проводимых типов голосования (типов бюллетеней). По закону в процессе подсчета заполняются как увеличенные формы протоколов, так и сами протоколы. Но на практике в процессе подсчетов обычно заполняется черновик протоколов, и в этом нет ничего страшного. Для наблюдателей **важно то, чтобы после каждого этапа полученные результаты ОГЛАШАЛИСЬ и вносились именно в увеличенные формы протоколов**, которые должны находиться недалеко от места, где производят подсчеты. Это делается для того, чтобы все исправления, которые комиссия делает в процессе подсчетов, делались бы на виду у наблюдателей. Председатели комиссий зачастую забывают оглашать результаты и заполнять увеличенные формы протоколов. Если председатель не выполняет этих требований,

напомните ему о них. Анализируйте заносимые данные по мере подсчета.

Очень важно, чтобы этапы подсчета следовали друг за другом в том порядке, в котором они описаны в законе. Сначала должно производиться погашение бюллетеней, потом – работа со списками избирателей, а уж затем – извлечение бюллетеней из ящиков и подсчет голосов. Нарушение такой последовательности (например, одновременное погашение и работа со списками) не позволит Вам отследить «подгонку» контрольных соотношений, которую умеют осуществлять опытные председатели комиссий.

Этап 1: погашение неиспользованных и испорченных избирательных бюллетеней

1. Члены комиссии **подсчитывают** и **гасят**, отрезая левый нижний угол, **неиспользованные избирательные бюллетени** отдельно по каждому виду бюллетеней. Следите за этим подсчетом: опытные председатели заранее знают, сколько должно получиться, и могут «подгонять» это количество. Количество погашенных бюллетеней суммируется с количеством **испорченных** бюллетеней (эти бюллетени должны храниться отдельно от неиспользованных бюллетеней, при этом должны иметься в наличии акты об их погашении). Итоговое количество **заносится в увеличенную форму протокола**.

2. Если при голосовании использовались открепительные удостоверения, то **на основании акта о погашении** неиспользованных открепительных удостоверений, составленного еще утром, в увеличенную форму протокола заносится число погашенных неиспользованных открепительных удостоверений.

3. **На основании актов** о получении комиссией избирательных бюллетеней (Вы можете попросить предъявить эти акты; кроме того, сравните эти цифры с теми, которые Вы узнали утром) в строку **2** протоколов заносится количество бюллетеней, полученных комиссией.

Этап 2: работа со списками избирателей

Этот этап описан в пунктах 5–7 статьи 68 ФЗГ. На этом этапе проводится подсчет данных, содержащихся в списках избирателей. Эти данные затем вносятся в протоколы и играют важную роль при проверке балансовых соотношений. Они не менее важны, чем те, которые будут получены при непосредственном подсчете голосов. Следите за тем, как происходит подсчет, за тем, чтобы не было «приписок» и исправлений в списках избирателей. Записывайте для себя промежуточные результаты. Это очень важный этап: большинство председателей комиссий понимают, что именно на этом этапе (а не потом, как это записано в законе) они должны добиться выполнения **главного контрольного соотношения** – баланса бюллетеней.

Главное контрольное соотношение заключается в том, что количество получен-

ных комиссией бюллетеней должно быть равно количеству выданных в помещении для голосования, вне помещения (при выездном голосовании) и погашенных.

1. **На каждой странице** списка избирателей заполняются суммарные данные по данной странице. Эти суммарные данные вносятся в специальные строки, предусмотренные в нижней части каждой страницы списка избирателей. По каждому виду бюллетеней суммарные данные заполняются отдельно. Обычно эту работу члены комиссии начинают выполнять еще до закрытия участка, но окончательные данные должны быть внесены именно на этом этапе.

2. Затем данные суммируются по страницам и по книгам. В суммарные данные входят данные как из основного, так и из дополнительного списка избирателей. Эти числа оглашаются и заносятся в увеличенную форму протокола. В частности, на этом этапе определяется общее число избирателей (строка 1 протокола), число избирательных бюллетеней, выданных в день голосования в помещении для голосования, число избирательных бюллетеней, выданных в день голосования вне помещения для голосования.

Именно на этом этапе уже можно проверить выполнение баланса бюллетеней и открепительных удостоверений.

Если у Вас возникли сомнения в правильности подсчета по спискам избирателей, Вы можете «ознакомиться со списками», «а члены участковой комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности произведенного подсчета» (п. 6 ст. 68 ФЗГ).

3. Затем списки избирателей помещаются «в сейф либо иное специально приспособленное для хранения документов место» (п. 7 ст. 68 ФЗГ). Лучше, если списки будут находиться на виду у наблюдателей – попросите об этом председателя комиссии. Доступ к спискам избирателей запрещен до момента проверки контрольных соотношений.

Этап 3: непосредственный подсчет голосов

Непосредственный подсчет голосов – это подсчет по бюллетеням, которые извлечены из избирательных ящиков и находятся на столе. «Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов участковой комиссии» (п. 10 ст. 68 ФЗГ). На этапе непосредственного подсчета надо следить в основном за тем, чтобы бюллетени не были подменены, чтобы члены комиссии не проставляли на них дополнительных «галочек», а также за тем, чтобы сам подсчет производился правильно.

В законе фигурирует понятие «*бюллетень неустановленной формы*». Это бюллетени, которые «*не изготовлены официально либо не заверены избирательной комиссией*». Такие бюллетени при подсчетах вообще не учитываются, а упаковываются отдельно. Ниже, когда мы говорим «бюллетени», мы имеем в виду бюллетени установленной формы.

Сначала на стол извлекаются бюллетени из переносных ящиков. Перед вскрытием каждого переносного ящика председатель **должен объявить, сколько заявлений о голосовании на дому прилагается к данному ящику**, а также должен дать наблюдателям возможность убедиться в **неповрежденности** ящика. Если количество бюллетеней какого-либо вида превышает объявленное количество избирателей, «проголосовавших в данный ящик», то все бюллетени этого вида, изъятые из данного ящика, объявляются недействительными, о чем составляется акт.

Суммарное количество извлеченных из переносных ящиков бюллетеней (учитывая недействительные) заносится в соответствующую строку увеличенной формы протокола.

Затем на стол извлекаются бюллетени из стационарных ящиков. Перед вскрытием каждого ящика председатель **должен** дать наблюдателям возможность убедиться в **неповрежденности** ящика.

Если голосование происходило по нескольким бюллетеням, то сначала бюллетени разделяются по виду (этот этап законом не оговорен, но всегда реализуется на практике). Затем происходит подсчет голосов по каждому виду бюллетеней. Такой подсчет производится в два этапа: сначала бюллетени сортируются (раскладываются по пачкам), а затем подсчитывается количество бюллетеней в каждой пачке.

Сортировка бюллетеней происходит в определенном порядке: закон требует (п. 14 ст. 68 ФЗГ), чтобы члены комиссии предъявляли сортируемые бюллетени *«для визуального контроля всем присутствующим»* и *«оглашали содержащиеся в избирательном бюллетене отметки»*. При этом *«одновременное оглашение содержания двух и более избирательных бюллетеней не допускается»*. Комиссии обычно не выполняют эти требования. Попробуйте убедить комиссию, что при хорошей организации подобная процедура занимает не так уж много времени (около получаса для каждого вида бюллетеней). Надо предложить, чтобы оглашением бюллетеней занимались два члена комиссии: пока один рассматривает бюллетень, другой оглашает его. После оглашения бюллетень должен укладываться лицевой стороной вверх в соответствующую пачку: за кандидата «А», за кандидата «Б» и т.д. Отдельные пачки должны составлять бюллетени с голосами «против всех» (если такая строка предусмотрена на данных выборах) и «недействительные» бюллетени – те, которые «не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает количество голосов, которые имеет избиратель». Наблюдайте за правильностью сортировки.

После сортировки по пачкам количество бюллетеней в каждой пачке подсчитывается членами комиссии с правом решающего голоса. При этом *«бюл-*

летени подсчитываются путем перекалывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене. Одновременный подсчет избирательных бюллетеней из разных пачек не допускается» (п. 18 ст. 68 ФЗГ). Можно предвидеть, что уставшие члены комиссии не будут выполнять это требование. Но оно установлено для того, чтобы Вы могли удостовериться в правильности сортировки и подсчета. Внимательно следите за подсчетом бюллетеней в пачках основных претендентов – именно туда могут быть подложены лишние бюллетени. Если требование о перекалывании бюллетеней или о последовательном подсчете пачек не будут выполнены, напишите заявление о нарушении (бланк такого заявления приведен в конце этих рекомендаций).

Количество подсчитанных голосов и бюллетеней, признанных недействительными, заносится в увеличенную форму протокола.

Если у Вас возникли сомнения по результатам подсчета, Вы можете потребовать, чтобы пачку бюллетеней еще раз пересчитали в вашем присутствии с предъявлением всех бюллетеней в этой пачке (п. 21 ст. 68 ФЗГ).

Этап 4: заполнение остальных строк протокола, проверка контрольных соотношений

Количество действительных бюллетеней подсчитывается путем суммирования количества голосов, поданных за кандидатов (избирательные объединения), а также (если есть соответствующая строка) против всех кандидатов.

Количество бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков, подсчитывается как разность суммарного количества действительных и недействительных бюллетеней и количества бюллетеней, извлеченных из переносных ящиков.

Затем закон требует проверки контрольных соотношений.

Если основное контрольное соотношение (баланс бюллетеней) не выполняется, то заполняются специальные «балансовые» строки протокола.

Вы не должны допустить, чтобы контрольные соотношения «подгонялись» путем изменения данных, ранее внесенных в протокол.

Этап 5: Упаковка документов, окончательное оформление протоколов и выдача заверенных копий

Если все контрольные соотношения выполнены либо если руководство комиссии решилось на заполнение «балансовых строк» протокола, начинается окончательное оформление протоколов и упаковка документов.

Комиссия обязана провести итоговое заседание, на котором «рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов

избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования» (п. 25–26 ст. 68 ФЗГ).

Обратите внимание на то, чтобы комиссия заполнила специальную строку протокола «Сведения о количестве поступивших в участковую избирательную комиссию... жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу».

В соответствии с п. 29 ст. 68 ФЗГ «по требованию члена участковой комиссии, наблюдателя, ...участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать указанным лицам заверенную копию протокола об итогах голосования». Очень важно, что заверенная (словом «Верно», подписью и печатью) копия выдается **НЕМЕДЛЕННО** после подписания, а не после того, как протокол будет отправлен в вышестоящую комиссию. Если Вам не выдали копию протокола сразу после его подписания, обязательно напишите об этом заявление в территориальную комиссию и передайте его представителям штаба.

Протоколы в своем окончательном виде должны быть заполнены ручкой (не карандашом!) и полностью. Ни в коем случае не допускайте, чтобы председатель комиссии убыл из комиссии до окончательного заполнения и подписания протокола, не выдав Вам заверенной копии.

Следите также за тем, чтобы члены комиссии не подписывали пустой протокол!

Затем производится упаковка избирательных документов. По завершении упаковки документов проставьте свою подпись на упаковках (п. 23 ст. 68 ФЗГ). Подпись надо ставить на «стыках» упаковочного материала.

Передача протоколов в вышестоящую комиссию

Закон предоставляет членам УИК и наблюдателям право присутствовать при передаче протоколов от Вашей комиссии в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68 ФЗГ). При наличии возможности воспользуйтесь этим правом! Вы должны убедиться в том, что данные, которые есть в полученных Вами копиях протоколов, будут занесены в увеличенную форму сводной таблицы вышестоящей комиссии и что вышестоящая комиссия примет протокол от Вашей комиссии (а не отправит на составление повторного протокола). На этом этапе, при составлении так называемых повторных протоколов могут производиться фальсификации итогов голосования. Если Вы убедитесь, что протокол Вашей комиссии сдан в вышестоящую комиссию, то после этого вы с полной уверенностью можете отправляться домой. В противном случае Вы обязаны оставаться в участковой комиссии до тех пор, пока она не получит подтверждения о сдаче протокола в вышестоящую комиссию.

Приложение к Рекомендациям

**Заявление о нарушении п. 18 ст. 68 Федерального закона
«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации»**

В участковую избирательную комиссию № _____
от наблюдателя

ЗАЯВЛЕНИЕ

При подсчете количества голосов избирателей в рассортированных по пачкам избирательных бюллетеней указанная участковая избирательная комиссия грубо нарушила требования п. 18 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: бюллетени не подсчитывались «путем перекалывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене». При этом допускался одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек.

Умышленное нарушение порядка подсчета голосов могло быть направлено на фальсификацию итогов голосования и не позволило присутствующим в помещении для голосования лицам убедиться в правильности подсчета.

В связи с изложенным прошу комиссию произвести пересчет голосов в установленном законом порядке.

Дата, время, подпись

Заполняется в 2-х экземплярах, один из которых передается в комиссию, другой заверяется у секретаря или председателя комиссии и остается у заявителя

РАБОЧИЙ ЛИСТ
члена УИК с правом совещательного голоса
 (заполняйте по мере получения данных
 и передайте в штаб вместе с копией протокола)

№ УИК _____

Ф.И.О. лица, заполнившего рабочий лист _____

Телефон для связи с лицом, заполнившим рабочий лист:

Сведения, которые следует получить перед днем голосования, при первом знакомстве с комиссией:

№	Сведения
1	Число избирателей, внесенных списки избирателей первоначально
2	Число избирателей в уточненных списках избирателей (на вечер перед днем голосования)
3	Число полученных от ТИК бюллетеней (и открепительных удостоверений, если они используются)
4	Число избирателей, взявших открепительные удостоверения (или проголосовавших досрочно избирателей)
4а	в том числе в ТИК
5	Количество заявок на голосование вне помещения (на вечер перед днем голосования)

Сведения, которые следует получить непосредственно перед началом голосования:

№	Сведения
1	Количество подписей избирателей в списках избирателей до начала голосования
2	Сброшюрованы ли списки избирателей? (Да, нет)
3	Число избирателей в уточненных списках избирателей (на 8:00)
4	Количество заявок на голосование вне помещения (на 8:00)
5	Внесены ли эти заявки в специальный реестр? (Да, нет)
6	Способ голосования (ручной, КОИБ)

Сведения, которые следует получить во время голосования:

№	Сведения
1	Доля избирателей, проголосовавших к 12:00
2	Доля избирателей, проголосовавших к 16:00
3	Количество наблюдателей, членов УИК с ПСГ
4	Количество выездов на голосование вне помещения (с переносной урной)
5	Выезжали ли лично Вы на голосование вне помещения? (Да, нет)
6	Есть ли в помещении для голосования увеличенные формы протоколов?

Сведения, которые следует получить при подсчете голосов:

№	Сведения
1	Заполнялась ли увеличенная форма протокола последовательно после каждого этапа подсчета?
2	Производилась ли сортировка бюллетеней с их предъявлением и оглашением?
3	Производился ли подсчет голосов путем перекалывания бюллетеней последовательно в каждой из рассортированных пачек бюллетеней?

Сведения, которые следует внести перед сдачей рабочего листа в штаб:

№	Сведения
1	Количество заявлений о нарушении, поданных Вами (должно совпадать с количеством сданных Вами в штаб копий заявлений о нарушении)
2	Рассмотрены ли Ваши заявления, есть ли решения УИК по Вашим заявлениям?
3	Удалось ли Вам получить копии протоколов сразу после подписания?
4	Сообщали ли Вам о составлении повторного протокола в Вашей комиссии?
5	Ваш комментарий:

Приложение 7

Образец бланка заявления о нарушении избирательного законодательства в день голосования

В участковую избирательную комиссию № _____
от члена комиссии с правом совещательного голоса

ЗАЯВЛЕНИЕ

<Суть и обстоятельства нарушения >

В соответствии с п. 4 ст. 20, п. 30 ст. 68, п. 12 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прошу комиссию рассмотреть данное заявление немедленно в моем присутствии, принять мотивированное решение по существу вопроса, выдать мне заверенную копию этого решения, а также приложить решение к первому экземпляру протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Дата, время, подпись

<По возможности указываются также Ф.И.О., адреса, телефоны свидетелей>

Заполняется в 2-х экземплярах, один из которых передается в комиссию, другой заверяется у секретаря или председателя комиссии и остается у заявителя.

Приложения к главам 3–4

Приложение 8

Приложение 1
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-1 – заявление о государственной регистрации торгово-промышленной палаты и общественно-государственного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

Заявление о государственной регистрации

(вид объединения)

1	Наименование объединения	
1.1	Полное, с указанием организационно-правовой формы	
1.2	Сокращенное	
1.3	Краткое	
1.4	На языке народов Российской Федерации (указать, на каком языке)	
1.5	На иностранном языке (указать, на каком языке)	
2	Сведения об адресе (месте нахождения постоянно действующего руководящего органа), по которому осуществляется связь с объединением	
2.2	Наименование постоянно действующего руководящего органа	
2.3	Цели объединения	

2.4	Дата создания объединения на учредительном съезде (конференции, общем собрании)	
3	Количество учредителей	
3.1	Юридических лиц	
3.2	Физических лиц	
4	Территориальная сфера деятельности объединения	
5	5.1. Сведения о заявителях (Ф.И.О. и подпись)*:	
	5.1.1.	
	5.1.2.	
	5.1.3.	
	5.2. Дата подписи заявления	« » 200 г.
6	Нотариальное удостоверение подписей заявителей (заполняется в соответствии со ст. 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате)	
	6.1.	
		Подпись заявителей удостоверяю Нотариус
	М.П.	
	6.2. ИНН нотариуса (при его наличии)	
	6.3. Телефон нотариуса	
7	Заполняется должностным лицом, принявшим заявление	
	7.1.1. Документы представлены (нужное подчеркнуть)	Почтовым отправлением На приеме
	7.1.2. Дата получения	« » 200 г.
	7.1.3. Входящий номер	
	7.1.4. Должность, Ф.И.О. работника, принявшего документы	_____ (подпись)

* Сведения о заявителях: должность в объединении, Ф.И.О. – полностью, ИНН (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон прилагаются к заявлению на отдельном листе.

Приложение 9

Приложение 2
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-1.1 – приложение к заявлению о государственной регистрации _____

(полное наименование объединения)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

Сведения о заявителях

Ф.И.О. заявителя (полностью), точное наименование должности заявителя в объединении, ИНН заявителя (при его наличии), адрес места жительства заявителя и его контактный телефон	Вид документа, удостоверяющего личность, серия, номер, дата выдачи, кем выдан
1.	
2.	
3.	
4.	

Приложение 3
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-2 – заявление о государственной регистрации изменений и дополнений в уставе торгово-промышленной палаты и общественно-государственного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

**Заявление
о государственной регистрации изменений и дополнений
в уставе**

(вид объединения)

1	Наименование объединения	
1.1	Полное, с указанием организационно-правовой формы	
2	Сведения о первой записи о юридическом лице в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ)	
2.1	Основной государственный регистрационный номер (ОГРН)	
2.2	Дата регистрации	
2.3	Наименование регистрирующего органа	
3	ИНН/КПП	
4	Изменения и дополнения вносятся также:	
4.1.	4.1.1. Наименование	4.1.2. Местонахождение
		4.1.3. Руководитель*
	(нужное подчеркнуть)	
4.2	Дата проведения съезда (конференции, общего собрания), на котором внесены изменения и дополнения	

5	Цели объединения	
6	Сведения о постоянно действующем руководящем органе объединения (наименование)	
6.1	Адрес (местонахождение) постоянно действующего руководящего органа, по которому осуществляется связь с объединением	
7	7.1. Сведения о заявителях (Ф.И.О. и подпись)*: 7.1.1. 7.1.2. 7.1.3.	
	7.2. Дата подписи заявления	« » 200 г.
8	Нотариальное удостоверение подписей заявителей (заполняется в соответствии со ст. 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате)	
	8.1.	
		Подпись заявителей удостоверяю Нотариус
	М.П.	
	8.2. ИНН нотариуса (при его наличии)	
	8.3. Телефон нотариуса	
9	Заполняется должностным лицом, принявшим заявление	
	9.1. Документы представлены (нужное подчеркнуть)	Почтовым отправлением На приеме
	9.2. Дата получения	« » 200 г.
	9.3. Входящий номер	
	9.4. Должность, Ф.И.О. работника, принявшего документы	_____ (подпись)

* Сведения о руководителе и заявителях: должность в объединении, Ф.И.О. – полностью, ИНН (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон прилагаются к заявлению на отдельном листе.

Приложение 11

Приложение 4
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-3 – заявление о государственной регистрации реорганизации торгово-промышленной палаты и общественного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное Управление, управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

**Заявление
о государственной регистрации**

(вид объединения)

создаваемого путем реорганизации

1	Наименование объединения	
1.1	Полное, с указанием организационно-правовой формы	
1.2	Сокращенное	
1.3	Краткое	
1.4	1.4.1. На языке народов Российской Федерации	
	1.4.2. Указать, на каком языке	
1.5	На иностранном языке	
	1.5.1. Указать, на каком языке	
2	Сведения о постоянно действующем руководящем органе:	
2.1	Местонахождение постоянно действующего руководящего органа (по которому осуществляется связь с общественным объединением)	

2.2	Наименование постоянно действующего руководящего органа	
2.2	Цели объединения	
2.3	Дата проведения съезда (конференции, общего собрания по реорганизации объединения)	
3	Форма реорганизации	Преобразование Выделение Присоединение Слияние Выделение (нужное подчеркнуть)
4	4.1. Сведения о заявителях (Ф.И.О. и подпись)* 4.1.1. 4.1.2.	
	4.2. Дата подписи заявления	« » 200 г.
5	Нотариальное удостоверение подписей заявителей (заполняется в соответствии со ст. 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате)	
	5.1. Подпись заявителей удостоверяю Нотариус М.П.	
	5.2. ИНН нотариуса (при его наличии)	
	5.3. Телефон нотариуса	
6	Заполняется должностным лицом, принявшим заявление	
	6.1. Документы представлены (нужное подчеркнуть)	Почтовым отправлением На приеме
	6.2. Дата получения	« » 200 г.
	6.3. Входящий номер	
	6.4. Должность, Ф.И.О. работника, принявшего документы	_____ (подпись)

* Сведения о заявителях: должность в объединении, Ф.И.О. – полностью, ИНН (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон прилагаются к заявлению на отдельном листе.

Приложение 5
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-4 – заявление о государственной регистрации ликвидации торгово-промышленной палаты и общественного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

**Заявление
о государственной регистрации ликвидации юридического
лица — объединения**

1	Наименование объединения	
1.1	Полное, с указанием организационно-правовой формы	
2	Сведения о первой записи о юридическом лице в едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ)	
2.1	Основной государственный регистрационный номер (ОГРН)	
2.2	Дата регистрации	
2.3	Наименование регистрирующего органа	
2.4	ИНН/КПП	
3	Способ ликвидации (нужное подчеркнуть) По решению съезда _____ По решению суда (конференции или органа юридического лица, уполномоченного на это уставом объединения)	
4	Дата принятия решения о ликвидации	« » 200 г.
5	Сведения о заявителе-руководителе ликвидационной комиссии (ликвидаторе)*	
5.1	5.1.1. Фамилия	5.1.2. Имя 5.1.3. Отчество

5.2	Подпись заявителя	
5.3	Дата подписи заявления	« » 200 г.
	Нотариальное удостоверение подписи заявителя (заполняется в соответствии со ст. 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате)	
5.4.	<p style="text-align: right;">Подпись заявителей удостоверяю Нотариус</p> <p>М.П.</p>	
5.5	ИНН нотариуса (при его наличии)	
5.6	Телефон нотариуса	
6	Заполняется должностным лицом, принявшим заявление	
	6.1. Документы представлены (нужное подчеркнуть)	Почтовым отправлением На приеме
	6.2. Дата получения	« » 200 г.
	6.3. Входящий номер	
	6.4. Должность, Ф.И.О. работника, принявшего документы	_____ (подпись)

* Сведения о заявителе: должность в объединении, Ф.И.О. – полностью, ИНН (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон прилагаются к заявлению на отдельном листе.

Приложение 13

Приложение 6
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-4.1 – приложение к заявлению о государственной регистрации ликвидации _____

_____ (полное наименование объединения)

В _____

_____ (Министерство юстиции Российской Федерации, Главное Управление, управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

Сведения о заявителе

<p>Ф.И.О. заявителя (полностью), точное наименование должности заявителя в объединении, ИНН заявителя (при его наличии), адрес места жительства заявителя и его контактный телефон</p>	<p>Вид документа, удостоверяющего личность, серия, номер, дата выдачи, кем выдан</p>
<p> </p>	<p> </p>

Приложение 14

Приложение 7
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-5 – сведения об учредителях – физических лицах торгово-промышленной палаты и общественного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В _____

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

Сведения об учредителях – физических лицах

(полное наименование объединения)

1	Данные учредителя – физического лица		
1.1	Фамилия		
1.2	Имя		
1.3	Отчество		
1.4	ИНН (при его наличии)		
2	Данные документа, удостоверяющего личность		
2.1	Вид документа		
2.2	Серия	2.3. Номер	2.4. Дата выдачи
2.5	Кем выдан		
2.6	Код подразделения		
3	Гражданство		
4	Адрес места жительства учредителя – физического лица		
4.1	Адрес места жительства в РФ		
	4.1.1. Почтовый индекс		
	4.1.2. Субъект Российской Федерации		

	4.1.3. Район		
	4.1.4. Город		
	4.1.5. Населенный пункт		
	4.1.6. Улица (проспект, переулок и т.д.)		
	4.1.7. Д.	4.1.8. Корп.	4.1.9. Кв.
4.2	4.2.1. Страна места жительства		
	4.2.2. Адрес учредителя – иностранного физического лица		
5	Подпись учредителя		
6	Дата	« »	200 г.

Руководитель постоянно действующего
руководящего органа объединения

_____ (подпись)

« » 200 г.

Приложение 15

Приложение 8
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-6 – сведения об учредителях – юридических лицах общественных объединениях (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

Сведения об учредителях – юридических лицах общественных объединениях

(полное наименование объединения)

1	Полное наименование юридического лица	
2	Сведения о регистрации учредителя – юридического лица	
2.1	Дата регистрации	
2.2	Регистрационный номер	До 1 июля 2002 г.
2.3	Основной государственный номер (ОГРН)	После 1 июля 2002 г.
3	Кем и когда выдано свидетельство	
4	Адрес юридического лица	
4.1	Адрес местонахождения в Российской Федерации	
	4.1.1. Почтовый индекс	
	4.1.2. Субъект Российской Федерации	
	4.1.3. Район	
	4.1.4. Город	
	4.1.5. Населенный пункт	
	4.1.6. Улица (проспект, переулок и т.д.)	

	4.1.7. Д.	4.1.8. Корп.	4.1.9. Кв. (офис)
4.2	Адрес учредителя – иностранного юридического лица		
	4.2.1. Страна регистрации		
4.3	Подпись руководителя юридического лица		

* Сведения заполняются на каждого учредителя на отдельном бланке.

Приложение 16

Приложение 9
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

Типовая форма № РО-7 – уведомление о начале процедуры ликвидации торгового-промышленной палаты и общественного объединения (в том числе политической партии, профсоюза и национально-культурной автономии)

В

(Министерство юстиции Российской Федерации, Главное управление, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации)

**Уведомление
о начале процедуры ликвидации юридического
лица – объединения**

1	Наименование объединения	
1.1	Полное, с указанием организационно-правовой формы	
2	Сведения о первой записи о юридическом лице в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ)	
2.1	Основной государственный регистрационный номер (ОГРН)	
2.2	Дата регистрации	
2.3	Наименование регистрирующего органа	
2.4	ИНН/КПП	
3	Дата принятия решения о ликвидации	« » 200 г.
4	Сведения о руководителе ликвидационной комиссии (ликвидаторе)*	
4.1	4.1.2. Фамилия	4.1.3. Имя
		4.1.4. Отчество
4.2	Подпись	
4.3	Дата подписи уведомления	« » 200 г.
	Нотариальное удостоверение подписи заявителя (заполняется в соответствии со ст. 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате)	

4.4.	Подпись заявителей удостоверяю Нотариус	
	М.П.	
4.5	ИНН нотариуса (при его наличии)	
4.6	Телефон нотариуса	
5	Заполняется должностным лицом, принявшим заявление	
	5.1. Документы представлены (нужное подчеркнуть)	Почтовым отправлением На приеме
	5.2. Дата получения	« » 200 г.
	5.3. Входящий номер	
	5.4. Должность, Ф.И.О. работника, принявшего документы	_____ (подпись)

* Сведения о ликвидаторе: должность в объединении, Ф.И.О. – полностью, ИНН (при его наличии), адрес места жительства и контактный телефон прилагаются к заявлению на отдельном листе.

Приложение 17

Приложение 11
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СВИДЕТЕЛЬСТВО
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ**

Наименование _____

Дата создания _____

Постоянно действующий руководящий орган _____

Местонахождение постоянно действующего руководящего органа _____

Сведения о государственной регистрации политической партии внесены _____

(наименование Управления МНС России)

«__» _____ 20__ г. в Единый государственный реестр юридических лиц за
основным государственным регистрационным номером _____

_____ (должность)

_____ (подпись)

_____ (дата)

№ _____

Приложение 12
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СВИДЕТЕЛЬСТВО
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО
ОТДЕЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ**

Наименование _____

Дата создания _____

Постоянно действующий руководящий орган _____

Местонахождение постоянно действующего руководящего органа _____

Сведения о государственной регистрации политической партии внесены _____

_____ (наименование Управления МНС России)

«__» _____ 20__ г. в Единый государственный реестр юридических лиц за
основным государственным регистрационным номером _____

_____ (должность)

_____ (подпись)

_____ (дата)

№ _____

Приложение 19

Приложение 13
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СВИДЕТЕЛЬСТВО
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ СТРУКТУРНОГО
ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ**

Наименование _____

Дата создания _____

Постоянно действующий руководящий орган _____

Местонахождение постоянно действующего руководящего органа _____

Сведения о государственной регистрации политической партии внесены _____

(наименование Управления МНС России)

«__» _____ 20__ г. в Единый государственный реестр юридических лиц за
основным государственным регистрационным номером _____

_____ (должность)

_____ (подпись)

_____ (дата)

№ _____

Приложение 20

Приложение 14
к Приказу Министерства юстиции
Российской Федерации
от 12 июля 2002 г. № 199

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СВИДЕТЕЛЬСТВО
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ**

Наименование _____

Территориальная сфера деятельности _____

Организационно-правовая форма _____

Вид _____

Дата создания _____

Постоянно действующий руководящий орган и его местонахождение _____

Сведения о государственной регистрации общественного объединения внесены _____

(наименование Управления МНС России)

«__» _____ 20__ г. в Единый государственный реестр юридических лиц за
основным государственным регистрационным номером _____

(должность)

(подпись)

(дата)

№ _____

Приложение 21

Приложение № 1

к Положению о порядке взаимодействия федерального органа юстиции и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц

Руководителю территориального регистрирующего органа
(указывается Ф.И.О., почтовый адрес регистрирующего органа)

Дата, номер письма _____

В связи с принятием решения о государственной регистрации направляем для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации

_____ (указывается вид регистрации)

_____ (указывается полное и сокращенное наименование организации на русском языке)

Информацию о внесении необходимой записи в Единый государственный реестр юридических лиц просим направить

_____ (указывается федеральный либо территориальный орган юстиции и его почтовый адрес)

Расписку о дате получения прилагаемых документов и 1 экземпляр прилагаемой описи документов с отметкой об их получении просим направить

_____ (указывается федеральный либо территориальный орган юстиции и его почтовый адрес)

- Приложения:
1. Комплект документов на _____ листах.
 2. Опись прилагаемых документов в 2-х экземплярах на _____ листах.

Руководитель (заместитель руководителя)
или иное уполномоченное лицо федерального
или территориального органа юстиции

_____ (подпись, Ф.И.О.)

Порядок заполнения сопроводительного письма

К видам регистрации относятся:

государственная регистрация вновь созданного юридического лица;

государственная регистрация юридического лица, созданного путем реорганизации с указанием формы реорганизации (преобразование, слияние, разделение, выделение, присоединение);

государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица;

государственная регистрация при ликвидации юридического лица.

Приложение 22

Приложение № 2
к Положению о порядке взаимодействия федерального органа юстиции и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц

Руководителю федерального или территориального органа юстиции (указывается Ф.И.О., почтовый адрес органа юстиции)

Дата, номер письма _____

УВЕДОМЛЕНИЕ

_____ (указывается наименование территориального регистрирующего органа)

сообщает, что им _____ (указывается дата получения)

получены письмо федерального или территориального органа юстиции с решением о государственной регистрации _____

_____ (указывается вид регистрации)

_____ (указывается полное и сокращенное наименование юридического лица на русском языке) и документы для совершения акта государственной регистрации на _____ листах.

Приложение: 1 экземпляр описи документов с отметкой об их получении на _____ листах.

Руководитель (заместитель руководителя) или иное уполномоченное лицо федерального или территориального органа юстиции _____ (подпись, Ф.И.О.)

Пояснения к форме уведомления

1. Уведомление направляется федеральному или территориальному органу юстиции, который осуществляет контроль (либо будет осуществлять контроль, если речь идет о государственной регистрации вновь создаваемого юридического лица или государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации) за деятельностью юридического лица, в отношении которого территориальным регистрирующим органом будет внесена запись в Единый государственный реестр юридических лиц.

2. В случае если при получении документов территориальным регистрирующим органом будет установлено, что какой-либо документ, указанный в прилагаемой описи, отсутствует, то в настоящее уведомление включается запись следующего содержания:

«Одновременно сообщаем, что в представленном комплекте документов для государственной регистрации отсутствует

(указывается название непоступившего документа)».

Приложение 23

Приложение № 3
к Положению о порядке
взаимодействия федерального органа
юстиции и федерального органа
исполнительной власти,
уполномоченного осуществлять
государственную регистрацию
юридических лиц

Руководителю федерального или
территориального органа юстиции
(указывается Ф.И.О., почтовый
адрес органа юстиции)

Дата, номер письма _____

УВЕДОМЛЕНИЕ

_____ (указывается наименование территориального регистрирующего органа)
сообщает о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц
записи о _____

_____ (указывается вид регистрации)

_____ за №

_____ (указывается полное и сокращенное наименование юридического лица на русском языке)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

от «_____» _____ г.

(указывается дата внесения записи)

Приложение: Свидетельство (документ, подтверждающий факт внесения
записи) на одном листе.

Руководитель (заместитель руководителя)
или иное уполномоченное лицо
территориального регистрирующего органа

(подпись, Ф.И.О.)

Пояснения к форме уведомления

К видам регистрации относятся:

государственная регистрация вновь созданного юридического лица;

государственная регистрация юридического лица, созданного путем реорганизации с указанием формы реорганизации (преобразование, слияние, разделение, выделение, присоединение);

государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица;

государственная регистрация при ликвидации юридического лица.

Приложение 24

РЕШЕНИЯ
учредительного съезда политической партии

_____ (наименование)

(протокол № _____ дата _____)

г. _____ «__» _____ 20 ____ г.
(место проведения)

Всего избрано _____ делегатов от _____ субъектов Российской Федерации.
(количество) (количество)

Присутствовало на съезде _____ делегатов от _____ субъектов Российской Федерации (список делегатов от субъектов Российской Федерации прилагается).

Повестка дня:

1. Отчет организационного комитета о своей деятельности. Создание политической партии _____
(наименование)
2. Принятие устава политической партии _____
(наименование)
3. Принятие программы политической партии _____
(наименование)
4. Формирование руководящих органов политической партии _____
(наименование)
5. Формирование контрольно-ревизионных органов политической партии _____
(наименование)
6. Об образовании региональных отделений политической партии _____
в субъектах Российской Федерации. (наименование)

По первому вопросу

Решили:

1. Создать политическую партию _____
(наименование)

(протоколы собраний сторонников создания партии и избрания ими делегатов на учредительный съезд прилагаются).

2. Прекратить деятельность организационного комитета по созданию партии в соответствии с пунктом 3 статьи 13 Федерального закона «О политических партиях».

Решение принято (_____ голосов).

По второму вопросу

Решили:

– принять устав политической партии _____
(наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По третьему вопросу

Решили:

– принять программу политической партии _____
(наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По четвертому вопросу

Решили:

1. Образовать следующие руководящие органы политической партии

_____ :
(наименование)

_____ и т.д.
(название органа партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав руководящих органов партии следующих членов партии:

(указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами делегатов съезда при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в руководящие органы партии прилагается).

По пятому вопросу

Решили:

1. Образовать следующие контрольно-ревизионные органы политической партии

_____ :
(наименование)

_____ и т.д.
 (название органа партии)
 Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав контрольно-ревизионных органов партии следующих членов партии:

_____ (указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами делегатов съезда при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в руководящие органы партии прилагается).

По шестому вопросу

Решили:

– образовать региональные отделения политической партии _____ (наименование)

в следующих субъектах Российской Федерации: _____

_____ (перечень субъектов Российской Федерации)

Решение принято (_____ голосов).

Уполномоченное лицо
 политической партии

_____ (наименование)

_____ (подпись)

_____ (Ф.И.О.)

РЕШЕНИЯ

съезда общероссийской общественной организации (движения)

_____ (наименование)

по преобразованию в политическую партию

_____ (наименование)

(протокол № _____ дата _____)

г. _____ «__» _____ 20 ____ г.
(место проведения)

Всего избрано _____ делегатов от _____ субъектов Российской Федерации.
(количество) (количество)

Присутствовало на съезде _____ делегатов от _____ субъектов Российской Федерации (список делегатов от субъектов Российской Федерации прилагается).

Повестка дня:

1. О преобразовании общероссийской общественной организации (движения) _____ в политическую партию
(наименование)

_____ (наименование)

2. О преобразовании региональных отделений общероссийской общественной организации (движения) _____

(наименование)

в региональные отделения политической партии _____

(наименование)

в _____ субъектах Российской Федерации.
(количество)

3. Принятие устава политической партии _____

(наименование)

4. Принятие программы политической партии _____

(наименование)

5. Формирование руководящих органов политической партии

_____ (наименование)

6. Формирование контрольно-ревизионных органов политической партии

_____ (наименование)

7. Об утверждении передаточного акта общероссийской общественной организации (движения).

По первому вопросу

Решили:

– преобразовать общероссийскую общественную организацию (движение)

_____ (наименование)

в политическую партию _____

_____ (наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По второму вопросу

Решили:

– преобразовать региональные отделения общероссийской общественной организации (движения) _____

_____ (наименование)

в региональные отделения политической партии _____

_____ (наименование)

в следующих субъектах Российской Федерации: _____

_____ (перечень субъектов Российской Федерации)

Решение принято (_____ голосов).

По третьему вопросу

Решили:

– принять устав политической партии _____

_____ (наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По четвертому вопросу

Решили:

– принять программу политической партии _____

_____ (наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По пятому вопросу

Решили:

1. Образовать следующие руководящие органы политической партии

_____ :

(наименование)

_____ и т.д.

(название органа партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав руководящих органов партии следующих членов партии:

(указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами делегатов съезда при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в руководящие органы партии прилагается).

По шестому вопросу

Решили:

1. Образовать следующие контрольно-ревизионные органы политической партии

_____ :

(наименование)

_____ и т.д.

(название органа партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав контрольно-ревизионных органов партии следующих членов партии:

(указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами делегатов съезда при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в руководящие органы партии прилагается).

По седьмому вопросу

Решили:

– утвердить передаточный акт общероссийской общественной организации (движения) _____ (прилагается).

(наименование)

Уполномоченное лицо
общероссийской общественной
организации (движения)

(подпись)

(Ф.И.О.)

ПРОТОКОЛ № _____
общего собрания об образовании в _____
(субъект Российской Федерации)
регионального отделения политической партии

_____ (наименование)

г. _____ «__» _____ 20 ____ г.
(место проведения)

Численность членов партии в отделении, соответствующая требованиям пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»*: _____
Присутствовало: _____ (список присутствовавших прилагается).
Председатель общего собрания _____
Секретарь общего собрания _____

Повестка дня:

1. Информация о решении _____ политической партии
(название органа партии) _____ об образовании
(наименование)

в _____ ее регионального отделения.
(субъект Российской Федерации)

2. Формирование руководящих органов _____
регионального отделения политической партии _____
(наименование)

3. Формирование контрольно-ревизионных органов _____
регионального отделения политической партии _____
(наименование)

По первому вопросу

Слушали: _____
– поступило предложение – принять к исполнению решение учредительного съезда партии и приступить к формированию органов _____
регионального отделения политической партии _____
(наименование)

* Численность членов партии указывается на дату подачи документов для государственной регистрации. Неотъемлемой частью протокола является список членов партии, содержащий сведения, предусмотренные статьей 23 Федерального закона «О политических партиях».

Решили:

– принять к исполнению решение учредительного съезда партии и приступить к формированию органов _____ регионального отделения политической партии _____

(наименование)

Решение принято (_____ голосов).

По второму вопросу

Слушали:

– поступило предложение сформировать следующие руководящие органы _____ регионального отделения политической партии _____ :

(наименование)

и т.д.

(название органа отделения партии)

Решили:

1. Образовать следующие руководящие органы _____ регионального отделения политической партии _____ :

(наименование)

и т.д.

(название органа отделения партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав руководящих органов _____ регионального отделения политической партии _____ следующих членов

(наименование)

партии: _____

(указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами участников общего собрания при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в руководящие органы регионального отделения партии прилагается).

По третьему вопросу

Слушали:

– поступило предложение сформировать следующие контрольно-ревизионные органы _____ регионального отделения политической партии _____ :

(наименование)

_____ и т.д.
(название органа отделения партии)

Решили:

1. Образовать следующие контрольно-ревизионные органы
регионального отделения политической партии _____ :
(наименование)

_____ и т.д.
(название органа отделения партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав контрольно-ревизионных органов _____
регионального отделения политической партии _____
(наименование)

следующих членов партии: _____
(указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами участников общего собрания при
тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по канди-
датурам в контрольно-ревизионные органы регионального отделения партии
прилагается).

Уполномоченное лицо
регионального отделения
политической партии

_____ (подпись) _____ (Ф.И.О.)

Руководящие органы регионального отделения партии находятся по адресу:

(название органа, его почтовый адрес, телефон)

Приложение 27

ПРОТОКОЛ № _____
 конференции о преобразовании _____
 (субъект Российской Федерации)

регионального отделения общероссийской общественной организации
 (движения) _____
 (наименование)

в _____
 (субъект Российской Федерации)

региональное отделение политической партии _____
 (наименование)

г. _____ «__» _____ 20__ г.
 (место проведения)

Численность членов партии в отделении, соответствующая требованиям пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»*: _____

Присутствовало: _____ (список присутствовавших прилагается).
 Председатель конференции _____
 Секретарь конференции _____

Повестка дня:

1. Информация о решении съезда общероссийской общественной организации (движения) _____ о преобразовании

 (наименование)

_____ регионального отделения общероссийской

 (субъект Российской Федерации)
 общественной организации (движения) _____
 (наименование)

в _____ региональное отделение политической

 (наименование)
 партии _____
 (наименование)

2. Формирование руководящих органов _____
 регионального отделения политической партии _____
 (наименование)

* Численность членов партии указывается на дату подачи документов для государственной регистрации. Неотъемлемой частью протокола является список членов партии, содержащий сведения, предусмотренные статьей 23 Федерального закона «О политических партиях».

3. Формирование контрольно-ревизионных органов _____
регионального отделения политической партии _____
(наименование)

По первому вопросу

Слушали: _____

Поступило предложение принять к исполнению решение съезда
общероссийской общественной организации (движения) _____
(наименование)

о преобразовании в политическую партию _____
(наименование)

и о преобразовании _____
регионального отделения общероссийской общественной организации
(движения) _____
(наименование)

в соответствующее региональное отделение названной партии.

Решили:

– принять к исполнению решение съезда общероссийской общественной
организации (движения) _____
(наименование)

о преобразовании в политическую партию _____
(наименование)

и о преобразовании _____
регионального отделения данной общероссийской общественной организа-
ции (движения) в соответствующее региональное отделение названной парти-
и. В этих целях сформировать руководящие и контрольно-ревизионные
органы регионального отделения партии.

Решение принято (_____ голосов).

По второму вопросу

Слушали: _____

– поступило предложение сформировать следующие руководящие органы
_____ регионального отделения политической
партии _____ :
(наименование)

_____ и т.д.

(название органа отделения партии)

Решили:

1. Образовать следующие руководящие органы _____

регионального отделения политической партии _____ :
 _____ (наименование)
 _____ и т.д.
 _____ (название органа отделения партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав руководящих органов _____
 регионального отделения политической партии _____ :
 _____ (наименование)

следующих членов партии: _____
 _____ (указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами участников конференции при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в контрольно-ревизионные органы регионального отделения партии прилагается).

По третьему вопросу

Слушали: _____
 – поступило предложение сформировать следующие контрольно-ревизионные органы _____ регионального отделения политической партии _____ :
 _____ (наименование)

и т.д.

_____ (название органа отделения партии)

Решили:

1. Образовать следующие контрольно-ревизионные органы _____
 регионального отделения политической партии _____ :
 _____ (наименование)

_____ и т.д.
 _____ (название органа отделения партии)

Решение принято (_____ голосов).

2. Избрать в состав контрольно-ревизионных органов _____
 регионального отделения политической партии _____ :
 _____ (наименование)

следующих членов партии: _____
 _____ (указать Ф.И.О. избранных лиц)

Решение принято _____ голосами участников общего собрания при тайном голосовании (копия протокола с результатами голосования по кандидатурам в контрольно-ревизионные органы регионального отделения партии прилагается).

Уполномоченное лицо
регионального отделения
политической партии

(подпись)

(Ф.И.О.)

Руководящие органы регионального отделения партии находятся по адресу

(название органа, его почтовый адрес, телефон)

Приложение 28

Приложение
к Закону Волгоградской области
«О порядке подачи уведомления
о проведении публичного
мероприятия на территории
Волгоградской области»

УВЕДОМЛЕНИЕ
о проведении публичного мероприятия

СОГЛАСОВАНО

В администрацию _____

от _____

(Ф.И.О., место жительства, наименование
организатора, телефоны)

(подпись, Ф.И.О. должностного лица, дата)

Уведомляю Вас, что в соответствии с решением _____

(данные организатора – Ф.И.О. гражданина, наименование политической партии, общественно-
го объединения, их региональных отделений или иных структурных подразделений, взявших на
себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия)

протокол № _____ от « _____ » _____ 20 ____ г.

состоится _____
(форма публичного мероприятия)

Дата проведения публичного мероприятия « _____ » _____ 20 ____ г.

Время проведения публичного мероприятия с « _____ » час. до « _____ » час.

Место проведения публичного мероприятия _____

Цель публичного мероприятия _____

Предполагаемое количество участников _____ человек.

Форма и методы обеспечения организаторами публичного мероприятия:

общественного порядка _____

организации медицинской помощи _____

использования звукоусиливающей аппаратуры _____

Организаторы публичного мероприятия _____

(фамилия, имя, отчество либо наименование организации, печать)

настоящим подтверждают, что с порядком проведения публичных мероприятий ознакомлены.

Лица, уполномоченные организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия (при назначении таковых), _____

(Ф.И.О., телефоны)

настоящим подтверждают, что с порядком проведения публичных мероприятий ознакомлены.

Дата подачи уведомления « ____ » _____ 20 ____ г.

Уполномоченными представителями администрации _____
на публичном мероприятии назначаются _____

(Ф.И.О., должность, телефон)

(Ф.И.О., должность, телефон)

Приложение 29

Приложение № 3
к Распоряжению
префекта САО г. Москвы
от 29 июля 2004 г. № 6120

№ 35/5-ФЛ
№ 35/6-ЮЛ

РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕФЕКТА
«О принятии уведомления
о планируемых массовых мероприятиях (митингах, шествиях,
демонстрациях, пикетах)» либо письмо об отказе
в принятии уведомления

<p>Префектура Северного административного округа</p> <p>От _____, (Ф.И.О.)</p> <p>адрес: _____</p> <p>Телефон _____</p>	<p>Префектура Северного административного округа</p> <p>От _____, (наименование организации)</p> <p>адрес: _____</p> <p>Телефон _____</p>
<p>Уведомление</p> <p>Уполномоченные (организаторы массовых акций) уведомляют о намерении провести акцию (митинг, пикетирование, уличное шествие, демонстрацию) _____</p>	<p>Уведомление</p> <p>Уполномоченные (организаторы массовых акций) уведомляют о намерении провести акцию (митинг, пикетирование, уличное шествие, демонстрацию) _____</p>
<p>с целью _____</p>	<p>с целью _____</p>
<p>Форма проведения _____</p> <p>Место проведения (маршрут движения) _____</p> <p>Время начала и окончания акции _____</p>	<p>Форма проведения _____</p> <p>Место проведения (маршрут движения) _____</p> <p>Время начала и окончания акции _____</p>
<p>Предполагаемое количество участников акции _____ (до 5 тысяч).</p>	<p>Предполагаемое количество участников акции _____ (до 5 тысяч).</p>

<p>Дата проведения _____ Ф.И.О., место жительства, номер контактного телефона уполномоченных организаторов _____</p>	<p>Дата проведения _____ Ф.И.О., место жительства, номер контактного телефона уполномоченных организаторов _____</p>
<p>Формы и методы гарантированного обеспечения уполномоченными организаторами при проведении массовой акции: - общественного порядка _____ ; - организации медицинской помощи _____ ; - использования звукоусиливающей аппаратуры (указываются лица, ответственные за эти участки обеспечения) _____</p>	<p>Формы и методы гарантированного обеспечения уполномоченными организаторами при проведении массовой акции: - общественного порядка _____ ; - организации медицинской помощи _____ ; - использования звукоусиливающей аппаратуры (указываются лица, ответственные за эти участки обеспечения) _____</p>
<p>Уведомление подписывают не менее 3 уполномоченных.</p>	<p>Уведомление подписывают не менее 3 уполномоченных.</p>
<p>Руководитель _____ (Ф.И.О.) должность _____ _____ (Ф.И.О.) _____ (Ф.И.О.)</p>	<p>Руководитель _____ (Ф.И.О.) должность _____ _____ (Ф.И.О.) _____ (Ф.И.О.)</p>
<p>Контактный телефон _____ Доверенность на получение документа № _____ от « _____ » _____ 20 ____ г.</p>	<p>Приложение: _____ Контактный телефон _____ Доверенность на получение документа № _____ от « _____ » _____ 20 ____ г.</p>
<p>Расписка в получении _____ Дата _____</p>	<p>Расписка в получении _____ Дата _____</p>

Перечень документов, представляемых в целях получения запрашиваемого документа:

1. Заявление о выдаче документов на бланке установленного образца для физических лиц (от заявителя либо доверенного лица), письмо-уведомление от организации – для юридических лиц.
2. Документ, подтверждающий полномочия представителя физического или юридического лица.
3. Документ, удостоверяющий личность представителя организации или физического лица.

Приложение:

Уведомление о проведении публичного мероприятия (для физических лиц).

**Гражданам
об их политических правах**

Подписано в печать 17.04.2006
Печать офсетная
Тираж 1000 экз.

Фонд «Либеральная миссия»
101990 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 923 33 13, 924 26 25
Факс: (495) 923 28 58