



юрист
издательская
группа

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И ПРАКТИКА

№ 1
2021

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2021—№ 1

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Брод А.С., Иванников О.В., Шаповалов В.Л.**
Российское законодательство о выборах: основные этапы
эволюции и приоритеты развития..... 3
- Игнатов А.В.** Правовые аспекты дистанционного
электронного голосования 10

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Реут Д.А.** Антропология виртуальной демократии:
пролог 16
- Чистобородов И.Г.** Государственный Совет
Российской Федерации в системе политического
представительства: традиции и новации 22

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- Поляков Л.В.** Политическое представительство
в современной России..... 27

СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

- Огиевская О.Д., Воронин Д.Ю.** Согласие прокурора
на административное преследование в законодательстве
о выборах: так когда и кому его испрашивать? 31

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Агакишиев Э.Г.** Инициирование местного референдума
в России: актуальные проблемы и поиск решений
в практике Германии и Швейцарии..... 37

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Юсубов Э.С., Макарецв А.А.** К вопросу правового
назначения и оформления подписного листа 42

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

- Любимов А.П.** Рецензия на книгу «Выборы в мире:
электронное голосование» 47

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Гриб Владислав Валерьевич, чл.-корр. РАО,
заслуженный юрист РФ, доктор юридических
наук, профессор

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:
Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

Веденев Юрий Алексеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Дамаскин Олег Валерьевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.

Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.

Кабышев Сергей Владимирович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.

Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.

Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.

Лысенко Владимир Иванович,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор.

Эбзеев Борис Сафарович,
заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.

Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

Голубкова Наталья Игоревна,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб Владислав Валерьевич, чл.-корр. РАО,
заслуженный юрист РФ, доктор юридических
наук, профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России — 93647

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

РЕДАКЦИЯ: Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Учредители:

ИГ «Юрист»; ИМПЭ имени А.С. Грибоедова

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500-0306.

Подписано в печать 25.03.2021. Выход в свет 01.04.2021.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 6,0. Усл. печ. л. — 6,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

DOI: 10.18572/2500-0306-2021-1-31-36

Согласие прокурора на административное преследование в законодательстве о выборах: так когда и кому его испрашивать?

ОГИЕВСКАЯ ОЛЬГА ДМИТРИЕВНА,

директор Некоммерческого партнерства «Исследовательский Центр права «ЮРВЕДЪ»,
председатель территориальной избирательной комиссии района Гольяново города Москвы
olga_og@bk.ru

ВОРОНИН ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ,

действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса,
член территориальной избирательной комиссии района Гольяново города Москвы,
член Ассоциации юристов России
voroninmosobsud@yandex.ru

В соответствии с ч. 2 ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон о гарантиях), зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора (соответ-

ственно уровню выборов). При даче соответствующего согласия Председатель Следственного комитета Российской Федерации, руководитель следственного органа Следственного комитета Российской Федерации, прокурор обязаны известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Таким образом, зарегистрированный кандидат отнесен законодателем к числу лиц, обладающих особым правовым статусом, для привлечения к административной ответственности которого установлен специальный режим.

Пунктом 21.2 ст. 29 Закона о гарантиях и п. 1 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ избирательным комиссиям предоставлено право уполномочить членов комиссий с правом решающего голоса составлять протоколы об административных правонарушениях. Тем самым члены комиссий являются должностными лицами, возбуждающими производство по делу об админи-

В статье авторы исследуют некоторые вопросы, связанные с особенностями привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса, обладающих особым правовым статусом. На основе анализа судебной практики и нормативных актов, связанных с темой исследования, выявляются отдельные проблемные вопросы и формируется ряд предложений по их устранению.

Ключевые слова: административная ответственность, особый правовой статус, кандидаты в депутаты, прокурор, должностные лица.

Prosecutor's Consent to Administrative Prosecution in the Electoral Legislation: So When and Whom to Ask for it?

Ogievskaya Olga D., Director of a Non-Profit Partnership "Research Center for Law" YURVED", Chairman of the Territorial Electoral Commissions of the Golyanovo District of Moscow

Voronin Dmitry Y., Active State Councilor of the Russian Federation of the Third Rank, Member of the Territorial Electoral Commissions of the Golyanovo District of the City of Moscow, Member of the Association of Russian Lawyers

In the article the authors investigate some issues related to the peculiarities of bringing to administrative responsibility participants in the electoral process with a special legal status. Based on the analysis of judicial practice and regulations related to the research topic, certain problematic issues are identified and a number of proposals for their elimination are formed.

Keywords: administrative responsibility, special legal status, candidates for deputies, prosecutor, officials.

стративном правонарушении и направляющими его на рассмотрение судьей.

Аналогичные положения содержатся и в законодательстве субъектов Российской Федерации, например в ч. 4 ст. 40 Избирательного кодекса города Москвы.

Процессуальные особенности привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о выборах таких лиц не раз анализировались на страницах научных журналов, но не отражались нормативно, а скорее находили отражение в ведомственных актах и разъяснениях¹ или судебной практике.

Между тем именно процессуальные особенности порядка получения согласия прокурора для последующего назначения судом административного наказания лицам с особым статусом в рассматриваемой нами сфере общественных отношений представляют интерес и вызывают определенные затруднения в правоприменительной практике, на что справедливо указывают А.П. Стуканов и А.К. Соловьева², а также Л.Г. Берлявский и Н.А. Тарабан³.

Поскольку рассматриваемое нами согласие прокурора бесспорно относится к процессуальной части привлечения к административной ответственности, то заставляет обратить на себя внимание активная критика положений процессуальной части КоАП РФ многими административистами. Так, например, Ю.И. Попугаев считает, что, процессуальный раздел КоАП РФ не обеспечивает надежной защиты участников административно-юрисдикционных отношений⁴. Можно упомянуть также достаточно острую оценку процессуальной части КоАП РФ А.И. Стахова, указывающего на неориентированность кодекса на принципиальное разделение деятельности органов исполнительной власти и органов судебной власти⁵, а равно проиллюстрировать весьма эмоционально окрашенную тональность оценок ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ,

высказанных А.Ю. Винокуровым, назвавшим данное положение обладающим рядом пороков, в том числе таким, как циничность⁶.

По нашему мнению, для избирательной системы применение КоАП РФ фундаментальных и критических трудностей, которые позволяли бы полностью соглашаться с продемонстрированными мнениями, не представляет. При этом и говорить о совершенстве всех механизмов процесса реализации прав членов избирательных комиссий на возбуждение дел об административных правонарушениях кандидатами также нельзя.

В практической плоскости нередко возникали и продолжают возникать вопросы, связанные с определением момента получения согласия прокурора на привлечение к административной ответственности кандидата. На этот факт обращали свое внимание Л.Г. Берлявский и Н.А. Тарабан, а также А.П. Стуканов и А.К. Соловьева. Последние даже предложили механизм законодательного урегулирования сложившейся ситуации⁷.

Фактически неопределенность момента получения согласия прокурора сводится к двум позициям.

Первая состоит в необходимости получения такого согласия должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

Из такого толкования названного положения ст. 41 Закона о гарантиях, а также п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ исходят суды, признающие отсутствие согласия в представленных материалах неустранимым при рассмотрении дела об административном правонарушении⁸. Данное обстоятельство может служить основанием для возвращения протокола на этапе подготовки к судебному рассмотрению дел об административных правонарушениях, которая должна производиться по любому делу об административном правонарушении независимо от того, насколько, с точки зрения судьи, оно представляет для него ту или иную сложность⁹. Фиксируя эту позицию, некоторые суды прямо указывают на то, что согласие прокурора целесообразно получить на стадии возбуждения производства для упорядочения этой процедуры и соблюдения сокращенных сроков рассмотрения дел данной категории¹⁰.

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» или Протокол заседания ЦИК России от 27 сентября 2006 г. № 187-4-4 «О рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях избирательными комиссиями» // СПС «КонсультантПлюс».

² Стуканов А.П., Соловьева А.К. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 5–11.

³ Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Эволюция административной ответственности за избирательные правонарушения в российском законодательстве // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 28–31.

⁴ Попугаев Ю.И. Некоторые концептуальные положения по оптимизации процессуальной части КоАП РФ // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 32–35.

⁵ Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 493–497.

⁶ Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30–35.

⁷ Стуканов А.П., Соловьева А.К. Указ. соч.

⁸ Определение: Асбестовского городского суда Свердловской области от 5 сентября 2016 г. № 5-165/2016, Сургутского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 августа 2017 г. № 5-365/2017, Фрунзенского районного суда города Саратова от 10 декабря 2019 г. № 5-826/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014.

¹⁰ Определение Кушвинского городского суда Свердловской области от 17 октября 2017 г. № 5-151/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Вторая позиция заключается в том, что согласие прокурора может быть получено судом. Такой вывод встречается в судебных актах как судов общей юрисдикции¹¹, так и арбитражных судов¹².

При этом обратим особое внимание на вступившее¹³ в законную силу решение Преображенского районного суда города Москвы от 25 декабря 2019 г. № 12-1658/2019, в котором анализируемая позиция раскрыта наиболее полно. Так, суд констатировал, что член избирательной комиссии, уполномоченный на составление протокола об административной ответственности, является должностным лицом, которое составляет протокол об административном правонарушении и возбуждает дело об административном правонарушении, а не лицом, которое привлекает к административной ответственности и назначает наказание. Следовательно, на момент составления протокола об административном правонарушении и возбуждения дела об административном правонарушении согласие прокурора не требуется. Согласие прокурора получается по запросу суда (судьи) при рассмотрении дела в суде о привлечении зарегистрированного кандидата к административной ответственности и назначении наказания.

На фоне проиллюстрированной разности подходов судов к рассматриваемой проблеме наибольший интерес представляет практика Верховного Суда Российской Федерации.

Можем констатировать, что до недавнего времени подробного анализа момента получения согласия акты высшей судебной инстанции не содержали. В тех случаях, когда выявлялись факты отсутствия согласия прокурора на привлечение к административной ответственности, в определениях чаще всего содержалась общая позиция — сведений о том, что при привлечении *<ФИО лица, привлекаемого к ответственности>* к административной ответственности были соблюдены требования п. 18 ст. 29 *<либо пункта 4 статьи 41, если привлекался кандидат>* Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», материалы дела не содержат¹⁴.

Тем интереснее, на наш взгляд, выглядит практика, созданная в ходе выборов депутатов Московской

городской Думы в 2019 г. и подтвердившая ряд неопределенностей в практике применения анализируемых нами правовых норм. Одна из них заключалась в том, на какой стадии дела об административном правонарушении дается согласие прокурора и каким лицом (органом) оно запрашивается, а вторая — в том, необходимо ли такое согласие при изменении статуса кандидата после завершения избирательной кампании.

Рассмотрим подробнее следующий пример. Уполномоченным членом окружной избирательной комиссии в отношении зарегистрированного кандидата был составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ.

Копия административного материала была направлена прокурору для получения согласия о привлечении кандидата к административной ответственности, а само дело передано мировому судье для рассмотрения данного вопроса в судебном заседании. Прокуратурой в адрес избирательной комиссии было направлено письмо, из которого следовало, что согласие прокурора получается по запросу суда (судьи) при рассмотрении дела в суде и назначении наказания.

Мировой судья производство по делу прекратил, мотивировав это тем, что требования о необходимости при привлечении кандидата в депутаты к административной ответственности, дачи обязательного согласия прокурором, должностным лицом при составлении протокола не соблюдены, нет ссылок на них и в протоколе об административном правонарушении. С таким выводом согласился Нагатинский районный суд города Москвы и Второй кассационный суд общей юрисдикции¹⁵.

Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 сентября 2020 г. № 5-АД20-95, отказывая в удовлетворении жалобы на данные судебные постановления в связи с истечением срока давности, между тем указал на ошибочность выводов судебных инстанций относительно статуса лица, привлекаемого к ответственности в связи с регистрацией его в качестве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и необходимость согласия прокурора на привлечение его к административной ответственности.

При этом судом были даны разъяснения со ссылкой на Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке

¹¹ Постановление Нижегородского областного суда от 7 ноября 2018 г. № 4а-2227/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление ФАС Уральского округа от 22 января 2008 г. № Ф09-11456/07-С1 по делу № А34-4107/07, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21 ноября 2016 г. № Ф09-9394/16 по делу № А07-2827/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июля 2020 г. № 16-3040/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 2 сентября 2014 г. № 49-АД14-9 // СПС «КонсультантПлюс». При этом, например, в более раннем акте суда — Постановлении от 15 августа 2013 г. № 75-АД13-7 — эта же фраза содержала указание именно на мирового судью как не выполнившего требование закона.

¹⁵ Не можем не заметить, что описанный подход прямо диссонирует с Постановлением Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июля 2020 г. № 16-3040/2020, которым оставлено без изменения процитированное нами решение Преображенского районного суда г. Москвы от 25 декабря 2019 г. № 12-1658/2019. Кроме того, оба этих подхода касались одного и того же кандидата в депутаты.

реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» (далее — Приказ № 645), о том, что в случае, когда выявлено совершение зарегистрированным кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации административного правонарушения, согласие прокурора на привлечение такого лица к административной ответственности запрашивается незамедлительно после возбуждения дела.

По мнению суда, из буквального содержания положений указанного приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации следует, что при выявлении административного правонарушения, совершенного зарегистрированным кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, административное наказание за которое назначается в судебном порядке, незамедлительно после возбуждения дела об административном правонарушении прокурору субъекта Российской Федерации должно быть направлено ходатайство о даче согласия на назначение административного наказания. Согласие на назначение административного наказания может быть приложено к направляемым в суд материалам дела об административном правонарушении, возбужденного в отношении указанного лица.

Как следствие такого толкования, судьей Верховного Суда Российской Федерации признан несостоятельным довод жалобы о том, что при составлении протокола об административном правонарушении должностное лицо не обязано запрашивать согласие прокурора на привлечение к административной ответственности зарегистрированного кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и такое согласие должно быть получено по запросу судьи при рассмотрении дела о привлечении такого лица к административной ответственности.

Однако, на наш взгляд, такой вывод судьи Верховного Суда Российской Федерации представляется дискуссионным по следующим соображениям.

Согласно ст. 3.1 КоАП РФ, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административ-

ного наказания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

Согласно ст. 28.2 КоАП РФ, о совершении административного правонарушения составляется протокол, который в силу ч. 2 ст. 26.2. КоАП РФ является доказательством по делу.

Правила оценки судом протокола разъяснены в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5, где, в частности, подчеркнуто, что в порядке подготовки дела к рассмотрению судья должен также установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Момент, с которого дело о совершении административного правонарушения считается возбужденным, определяется по правилам ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ.

Член избирательной комиссии, будучи должностным лицом, возбуждающим дело, составляет протокол об административном правонарушении, являющийся документом, фиксирующим сам факт совершения правонарушения, который в суде при рассмотрении дела оценивается в качестве доказательства по делу.

Следовательно, на момент составления протокола об административном правонарушении согласие прокурора не может быть получено в принципе.

Возможно обратиться к примеру, не имеющему отношения к избирательному праву, но иллюстрирующему саму процедуру более наглядно. Сотрудник ГИБДД, остановивший транспортное средство за нарушение правил дорожного движения, ответственность за которое назначается в судебном порядке, и установивший у водителя наличие иммунитета от судебного преследования, не удаляясь с места происшествия, не может запросить согласие прокурора для составления протокола об административном правонарушении. В такой ситуации сотрудник ГИБДД составит протокол, передаст в суд административный материал, и уже судья направит в прокуратуру запрос о даче согласия на привлечение лица к административной ответственности.

Таким образом, представляется, что согласование привлечения лица к административной ответственности происходит в период после составления протокола о совершении административного правонарушения, направления его в суд, но до даты судебного заседа-

ния, на котором разрешается по существу вопрос о привлечении к административной ответственности.

Относительно Приказа № 645 стоит отметить, что данный приказ является прежде всего внутриведомственным актом, адресован не избирательным комиссиям, а должностным лицам прокуратуры и регулирует особенности возбуждения дел об административных правонарушениях прежде всего самими прокурорами.

Пунктом 5 ст. 41, ст. 76 Закона о гарантиях предусмотрены основания, с которыми связана утрата статуса кандидата. Логично, что после утраты статуса кандидата положения п. 4 ст. 41 Закона о гарантиях к лицу, в отношении которого составлен протокол, но еще не вынесено судебное постановление, применены быть не могут. В таком случае применение иммунитета от судебного преследования регулируется иными специальными нормами.

Таким образом, при рассмотрении дела в суде юридически значимым обстоятельством является установление статуса лица, привлекаемого к административной ответственности, именно на дату вынесения судебного акта и наличия в связи с этим особых условий для привлечения к ответственности.

Подводя итоги исследования, нельзя не обратить внимание на признаки существенной противоречивости судебной практики и неопределенности правовой позиции по затронутому вопросу даже на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем, как отмечают конституционалисты, наличие подобных неопределенностей не способствует укреплению режима конституционной законности, отличительной чертой которого является как раз правовая определенность, наличие фиксированных стандартов и «просчитываемость» правовой реакции государства в той или иной ситуации¹⁶. Значительную роль в поддержании правовой определенности и, как следствие, укреплении конституционной законности играет единообразное толкование и применение закона, особенно в тех случаях, когда его нормы «не содержат абсолютно-определенных правил, а предоставляют хотя бы малую долю дискреции»¹⁷, а в случае с моментом получения согласия прокурора мы имеем дело именно с такой дискреционной нормой.

Отсутствие же определенности по вопросу, затронутому в настоящей статье, нежелательно не только из теоретических соображений, но и может приводить к необоснованным исключениям из принципа неотвратимости ответственности и наказания. Решающая роль в формировании определенности принадлежит именно судам, но причина все же кроется в особенностях формулировки самих правовых норм.

Поскольку действующая редакция п. 4 ст. 41 Закона о гарантиях, а равно и приведенная выше редакция положения ст. 29 в отношении членов комиссий, носят очевидный процессуальный характер, то представляется правильным их разъяснение в части механизма получения согласия прокурора на привлечение к административной ответственности (в том числе при утрате статуса кандидата) для избирательных комиссий на уровне ЦИК России (в том числе путем межведомственного согласования), как государственного органа, обладающего в силу п. 13 ст. 21 этого же закона правом издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, обязательные для исполнения. Тем более что опыт обобщения административной практики имеется и был реализован еще в 2007 г. в Информационно-методических материалах по применению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁸.

Если же говорить о дальнейших перспективах разрешения описанной нами проблематики (и не только), то конечно же следует согласиться с мнениями о необходимости законодательного совершенствования описанного механизма. В этой связи отметим, что порядок получения согласия прокурора, а также условия, при которых он дает согласие на привлечение к административной ответственности либо отказ в даче такого согласия, вполне может получить свое регулирование в **Процессуальном кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, проект¹⁹ которого разработан Минюстом России и обсуждается юридической общественностью.**

С целью определенности соблюдения порядка привлечения к административной ответственности законодательно установленный механизм получения согласия прокурора, на наш взгляд, должен включать в себя:

— направление лицом, составившим протокол об административном правонарушении, копий всех материалов в соответствующую прокуратуру с сопроводительным письмом, информирующим, в какой судебный орган направляется протокол для разрешения вопроса о привлечении лица к административной ответственности;

— направление судьей (судом) в прокуратуру информации о принятии административного материала к производству и запроса о согласии на привлечение к административной ответственности;

— определение срока (с учетом положений о сроках давности привлечения к административной ответственности, скоротечности избирательной кампании), в течение которого прокурору необходимо

¹⁶ Лесив Б.В. Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6 (139). С. 161.

¹⁷ Там же. С. 151.

¹⁸ Информационно-методические материалы по применению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2007.

¹⁹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061>

изучить материалы административного дела и направить в судебный орган свое согласие или сведения о его отсутствии.

Представляется, что в условиях действующего правового регулирования отсутствие согласия прокурора на привлечение к административной ответственности среди направленных членом избирательной комиссии судьей материалов не может служить поводом для возвращения протокола об административном правонарушении. При этом материалы должны содержать сведения о направлении соответствующих документов прокурору. На необходимость такого действия ориентирует и ЦИК России в упомянутом нами издании 2007 г.

Судья, установив соответствие протокола об административном правонарушении требованиям закона, имеет все процессуальные возможности направить запрос прокурору и получить согласие, позволяющее рассмотреть дело об административном правонарушении.

В тех случаях, когда инициатором рассмотрения дела становятся не члены избирательных комиссий,

а иные должностные лица, то с учетом специфики избирательного законодательства и в целях дачи необходимых пояснений в судебном заседании полагаем возможным предусмотреть возможность участия в судебном процессе уполномоченных членов (представителей) избирательных комиссий как специалистов либо в целях дачи заключения по делу об административном правонарушении.

Позитивный опыт института заключения по делу накоплен и законодательно закреплен в ч. 7 ст. 249 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Думается, что настала пора его инкорпорации и в законодательство, регулирующее порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

По нашему мнению, разрешение описанных проблем с учетом предложенных механизмов будет способствовать большей правовой определенности, а также эффективной реализации процессуальных полномочий участниками производства по делам, рассматриваемым судами в соответствии с КоАП РФ.

Литература

1. Берлявский Л.Г. Эволюция административной ответственности за избирательные правонарушения в российском законодательстве / Л.Г. Берлявский, Н.А. Тарабан // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 28–31.
2. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. 2013. № 1 (61). С. 30–35.
3. Лесив Б.В. Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование / Б.В. Лесив // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6 (139). С. 141–170.
4. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О.В. Панкова ; под редакцией О.А. Егоровой. Москва : Статут, 2014. 438 с.
5. Попугаев Ю.И. Некоторые концептуальные положения по оптимизации процессуальной части КоАП РФ / Ю.И. Попугаев // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 32–35.
6. Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях / А.И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 493–497.
7. Стуканов А.П. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах / А.П. Стуканов, А.К. Соловьева // Законность. 2018. № 5 (1003). С. 5–11.

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: ig@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».