

К ДИСКУССИИ О НЕОБХОДИМОСТИ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Надин Алексей Николаевич

Студент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Москва), ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com

В статье ставится вопрос о возможности обновления перечня объектов прокурорско-надзорной деятельности и приведения его в соответствие с реально сложившимися общественными отношениями. Рассмотрены доктринальные позиции об относимости избирательных комиссий к объектам прокурорского надзора. Отмечается, что отсутствие избирательных комиссий различного уровня в перечне законодательно определенных объектов прокурорского надзора не свидетельствует о невозможности осуществления надзора за принимаемыми данными органами правовыми актами и действиями (бездействием) должностных лиц, учитывая, что именно деятельность этих субъектов является объектом надзорной деятельности органов прокуратуры. Автор предлагает разделить объекты, подлежащие прокурорскому надзору, на три группы: органы публичной власти, частные субъекты и субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями. Подобная группировка, по его мнению, может способствовать грамотному определению приоритетов прокурорско-надзорной деятельности и установлению предмета и пределов ее реализации.

Ключевые слова: прокуратура, избирательные комиссии, объекты прокурорского надзора, избирательный процесс, прокурор, защита избирательных прав граждан, прокурорско-надзорная деятельность

Для цитирования: Надин А. Н. К дискуссии о необходимости включения в перечень объектов прокурорского надзора избирательных комиссий // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 32–43. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_32.

TO THE DISCUSSION ON THE NEED TO INCLUDE ELECTION COMMISSIONS IN THE LIST OF OBJECTS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

Nadin Aleksey

Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow),
ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com

The article considers the possibility to update the list of objects of prosecutorial supervision and to align it with actual social relations. Doctrinal positions on classifying electoral commissions as objects of prosecutorial supervision are considered. It is noted that the absence of election commissions of various levels in the list of legally defined objects of prosecutorial supervision does not mean that prosecutors cannot exercise supervision over legal acts adopted by these bodies and actions (inaction) of officials, given that the activities of these entities is precisely an object of supervision activities of the prosecutor's office. The author proposes to divide the objects subject to prosecutorial supervision into three groups: public authorities, private entities and entities with a special public law status that have the power. According to the author, such a division can contribute to properly determining the priorities of prosecutorial supervision and establishing the subject and limits of its implementation.

Key words: prosecutor's office, election commissions, objects of prosecutorial supervision, electoral process, prosecutor, protection of electoral rights of citizens, prosecutorial supervision

*For citation: Nadin A. (2022) To the discussion on the need to include election commissions in the list of objects of prosecutorial supervision. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 6, pp. 32–43, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_32.*

Область избирательных правоотношений традиционно является объектом пристального внимания государства, что обусловлено конституирующим характером процедуры волеизъявления народа для функционирования системы публичной власти. Именно воля народа как носителя суверенитета и единственного источника власти призвана легитимировать демократические институты современного общества.

Государство, аккумулируя деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, стремится обеспечить соблюдение законности в период проведения избирательной кампании, надлежащую реализацию прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим конструирование и модернизация государственно-правовых (политико-правовых) институтов должны основываться на сочетании публичных и частных интересов. Иными словами, каждая сфера подлежащих государственному регулированию общественных отношений требует установления разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования¹.

Одним из ярких примеров, подтверждающих заявленный тезис, служит формирование избирательных комиссий различными субъектами права. В формировании Центральной избирательной комиссии России участвуют Государственная Дума, Совет Федерации и Президент РФ, каждый из которых назначает по пять членов данной комиссии. Избирательные комиссии субъектов федерации формируются на паритетных началах законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Формирование других избирательных комиссий осуществляется представительными органами местного самоуправления или вышестоящими избирательными комиссиями.

В систему избирательных комиссий России наряду с перечисленными входят избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии и участковые комиссии (п. 2 ст. 20 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 об основных гарантиях избирательных прав).

Между тем процедура формирования избирательных комиссий различного уровня (ст. 21–27 Закона об основных гарантиях избирательных прав) подвергается в научной среде обоснованной критике ввиду возможности влияния на их формирование и деятельность представителей партии парламентского большинства, руководителей исполнительных органов власти и местного самоуправления, которые «нередко подменяют деятельность избирательных комиссий» и нивелируют независимость данных публично-правовых институтов². В научной среде не остается без внимания и ряд вопросов, связанных с «выборочным» применением избирательными комиссиями властных полномочий, позволяющих им влиять на доступ отдельных кандидатов и политических партий к участию в избирательных кампаниях³.

Органы прокуратуры имеют значение «гаранта законности»⁴ и беспристрастного актора, уполномоченного действовать исключительно в рамках закона в целях недо-

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 446–448.

² Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 116–117.

³ Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 36–37.

⁴ 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.

пущения негативных последствий для интересов общества и государства при проведении избирательных кампаний различного уровня. Органы прокуратуры обладают всем арсеналом юридических средств, позволяющих им выявлять, устранять нарушения правовых предписаний, необоснованные вмешательства и различного рода злоупотребления со стороны всех субъектов избирательного процесса, в том числе публично-властных, и в короткие сроки восстанавливать режим законности на соответствующей территории¹.

Однако, как ни парадоксально, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не включает в перечень объектов прокурорского надзора систему избирательных комиссий Российской Федерации.

Полагаем, что при изучении данной проблемы следует применять дедуктивный метод познания юридической действительности – двигаться от категории «неподнадзорные органам прокуратуры объекты» и затем рассматривать возможность включения конкретных органов (например, избирательных комиссий) в перечень объектов прокурорского надзора, предусмотренных п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре. Грамотное разрешение данного вопроса имеет практическую ценность, так как объекты прокурорского надзора тесно связаны с предметом и пределами осуществления прокурорско-надзорной деятельности².

Исходя из буквального толкования положений п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, в перечень объектов прокурорского надзора не входят Президент, Федеральное Собрание, Правительство, судебные органы, Центральный банк и его территориальные подразделения, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и граждане³.

Принято считать, что в соответствии с законодательством в список объектов прокурорского надзора не входят органы государственной власти, перечисленные в ч. 1 ст. 11 Конституции России, к которым относятся Президент, Правительство, Федеральное Собрание и судебные органы. Хотя некоторые исследователи пишут о наличии легального основания для осуществления прокурорского надзора в отношении Правительства РФ⁴. В то же время системное толкование ряда положений нормативных правовых актов, а именно ч. 1 ст. 110, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, ч. 3 ст. 1, ч. 5 ст. 9 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и п. 2 ст. 1, ст. 12, п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре, не позволяет говорить о возможности отнесения Правительства РФ к объектам надзорной деятельности прокуратуры. В данном случае применяется более действенный механизм конституционно-правовой ответственности, санкционируемый главой государства.

К неподнадзорным прокуратуре объектам применяются иные способы воздействия, например информирование органов государственной власти о принятии подконтрольными им органами и должностными лицами нормативных правовых актов, противоречащих законодательству. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и действующему законодательству Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре). В данной ситуации в связи со спецификой субъекта, принявшего нормативный правовой акт, прокурорские действия надзорного характера фактически трансформируются в направление «административной жалобы»⁵. Президент России, в свою очередь, уполномочен на отмену правовых актов Правительства страны (ч. 3 ст. 115 Конституции России).

¹ Прокуроры записались в наблюдатели // Коммерсантъ. 2021. 13 янв. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4641003> (дата обращения: 04.05.2022).

² Коршунова О. Н., Головка И. И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 70.

³ Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. М.: Юрайт, 2019. Т. 1. С. 186.

⁴ Артеменков В. К. Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации» // Lex russica. 2022. Т. 75. № 4. С. 68.

⁵ Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2019. С. 143–144.

Также используются различные формы взаимодействия с неподнадзорными объектами, которые могут быть оформлены нормативными документами¹.

А. Ю. Усов полагает, что неподнадзорность тех или иных субъектов права органам прокуратуры может быть обусловлена их формированием (назначением) федеральными органами государственной власти, на которые не распространяется надзорная компетенция прокуратуры². Рассмотрим данную позицию на конкретных примерах.

Федеральные органы исполнительной власти – министерства, службы и агентства, а также их территориальные и межрегиональные структуры (главные управления, управления и т. д.), действующие на территории одного или нескольких субъектов, – образуются и упраздняются в соответствии с указом Президента России³. Тем не менее создание данных государственных органов субъектами, в отношении которых прокурорский надзор не реализуется, не устраняет возможности прокурорского вмешательства в случае нарушения ими действующего законодательства (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Следует отметить, что сотрудники органов прокуратуры нередко применяют меры прокурорского реагирования и в отношении тех субъектов, которые им не поднадзорны (индивидуальные предприниматели, избирательные комиссии, граждане и т. д.). Так, В. К. Артеменков указывает, что граждане, как правило, являются теми субъектами, в отношении которых выносятся акты прокурорского реагирования (постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предъявление исковых заявлений в суд), но не прокурорского надзора, так как это происходит за рамками надзорной компетенции прокурора⁴. По мнению Е. Р. Ергашева, «ограничение круга поднадзорных объектов и субъектов формально», поскольку прокуроры уполномочены реагировать на любые выявленные незаконные акты любых органов, организаций и должностных лиц⁵.

Что касается проблемы включения в перечень объектов прокурорского надзора избирательных комиссий различного уровня, в доктрине сложилось несколько подходов к ее разрешению.

Одни исследователи приходят к выводу, что отсутствие системы избирательных комиссий в списке объектов прокурорского надзора существенно снижает эффективность осуществления деятельности прокуратуры, и поэтому полагают целесообразным устранение данного законодательного пробела⁶. Другие ученые считают, что реализация прокурорско-надзорной деятельности невозможна в отношении избирательных комиссий различного уровня ввиду наличия особого публично-правового статуса, определяющего их самостоятельность и независимость при организации и проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Сторонники этого мнения значительное внимание уделяют взаимодействию органов прокуратуры и избирательных комиссий⁷. Также существует позиция о поднадзорности системы избирательных комиссий органам прокуратуры. Придерживающиеся ее исследователи рассматривают возможность отнесения органов и должностных лиц, представляющих «избирательную власть», к органам государственной

¹ Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации при реализации полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 15.04.2022); Соглашение прокуратуры г. Москвы и уполномоченного по правам человека в г. Москве о взаимодействии по вопросам государственной защиты прав и свобод человека и гражданина от 14 апреля 2022 г. URL: <https://ombudsman.mos.ru/Deyatelnost/documents/216> (дата обращения: 23.04.2022).

² Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 19–20.

³ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁴ Артеменков В. К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2017. № 11. С. 24–25.

⁵ Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов. М: Юрайт, 2022. С. 116.

⁶ Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

⁷ Байдина О. Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2. С. 16–19.

власти субъектов федерации с учетом норм ст. 21 Закона о прокуратуре¹ или к органам контроля².

В юридическом сообществе восприятие совокупности избирательных комиссий как системы не всегда отражает правовую действительность, реально сложившиеся общественные отношения, что обусловлено, во-первых, разнородностью составляющих ее субъектов и, во-вторых, невозможностью в некоторых ситуациях воздействия вышестоящих избирательных комиссий на нижестоящие.

Ряд авторов отмечают, что функцию связующего звена между гражданином-избирателем и государством выполняют участковые избирательные комиссии, в то время как остальные комиссии играют в избирательном процессе лишь «вспомогательную роль, не оказывая прямого влияния на оформление передачи права осуществления власти от народа к его представителям, происходящей в кабинетах для голосования»; указанные обстоятельства препятствуют восприятию системы избирательных комиссий как целостного компонента конституционно-правовых отношений³.

Данная позиция видится весьма перспективной, так как конструирование перечня объектов прокурорско-надзорной деятельности предполагает выделение соответствующих приоритетов. Таким приоритетом может стать деятельность низового звена системы избирательных комиссий. Именно в работе территориальных, участковых избирательных комиссий, а также избирательных комиссий муниципальных образований выявляется наибольшее количество нарушений избирательного законодательства, которые негативно влияют на состояние легитимности электоральных процедур⁴.

Избирательные комиссии представляют собой публично-властные институты, наделенные особым правовым статусом. Причем наличие специфических властных полномочий избирательных комиссий позволяет говорить об их самостоятельном месте в системе разделения властей⁵. Так, ряд исследователей предлагают рассматривать государственные органы и должностных лиц с особым публично-правовым статусом, например избирательные комиссии, счетные палаты, омбудсменов, в качестве субъектов контрольной власти⁶. Не имея непосредственной принадлежности к той или иной традиционной ветви государственной власти, указанные субъекты права наделены законом значительной компетенцией, позволяющей им эффективно влиять на решение общегосударственных задач.

Существуют конкретные примеры, когда вышестоящие избирательные комиссии в отсутствие жалобы на действия или бездействие нижестоящей избирательной комиссии, не имеют достаточных легальных средств для устранения допущенных нарушений правовых норм. Выходом из данной ситуации является обращение в надзорные органы в целях понуждения субъекта правонарушения (избирательной комиссии) к выполнению конкретного действия в пределах действующего законодательства⁷.

Между тем процедуру рассмотрения жалоб вышестоящими избирательными комиссиями на действия нижестоящих избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан, не всегда можно назвать эффективной. Нередко система избирательных комиссий сама не может справиться со структурными проблемами в организации и деятельности своих звеньев. Логическим продолжением данной

¹ Какителашвили М. М. Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов о выборах // Наука на службе Закону: сб. материалов науч.-практ. конф. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. С. 271–272.

² Скачкова А. Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учеб. пособие. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. С. 7–9.

³ Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 38.

⁴ Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 75.

⁵ Артемова О. Е., Романовская О. В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: моногр. М.: Проспект, 2017. С. 92.

⁶ Надин А. Н. Контрольная власть в России: современное состояние и тенденции развития // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11. С. 150–151.

⁷ Демьянов Е. В., Мухачев И. В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 42–43.

ситуации становится инициирование прокурорского вмешательства в целях защиты избирательных прав граждан¹.

Учитывая изложенное, прокурорский надзор видится перспективным средством восстановления законности в деятельности различных субъектов избирательного процесса, прежде всего избирательных комиссий.

Некоторые исследователи приходят к выводу, что «при принятии нормы, выводящей избирательные комиссии за пределы прокурорского надзора, законодатель преследовал цель не допустить вовлечения органов прокуратуры в политическую борьбу, ограничить возможность использования недобросовестными должностными лицами и кандидатами правовых полномочий прокуратуры в своих личных, корыстных целях»².

С одной стороны, эта позиция представляется обоснованной, учитывая, что в самих информационно-аналитических документах прокуратуры указывается на использование недобросовестных практик в виде направления в орган прокуратуры заведомо ложной информации, содержащейся в обращении о нарушении избирательного законодательства³. В организационно-распорядительных документах Генерального прокурора России отмечается, что оперативное прокурорское реагирование возможно в тех случаях, когда прокурорское вмешательство является своевременным, объективным и адекватным.

С другой стороны, органам прокуратуры следует активнее использовать полномочия по координации деятельности правоохранительных органов в период проведения избирательных кампаний и эффективно пресекать попытки неправомерного воздействия на «неугодных» кандидатов с целью обеспечения конкуренции в период выборов и гарантирования гражданам возможности реализовать свои политические права в день голосования.

В частности, при наличии оснований полагать, что нарушение избирательных прав гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Так, прокурор, согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором при проведении проверочных мероприятий нарушений уголовного законодательства. Как показывает практика, данное полномочие прокурора достаточно эффективно⁴.

Для окончательного разрешения названного спора в юридической литературе выдвигается предложение о внесении в Закон о прокуратуре изменений, заключающихся в расширении перечня объектов прокурорского надзора путем включения в него избирательных комиссий как органов, функционирующих в специфической сфере – сфере организации подготовки и проведения выборов⁵. По нашему мнению, включение избирательных комиссий в перечень объектов прокурорского надзора будет способствовать устранению пробела в правовом регулировании общественных отношений и установлению правовой определенности в данной области; как результат, повысится эффективность осуществления прокурорско-надзорной деятельности в электоральной сфере.

Между тем предлагаем рассмотреть возможность юридико-технической группировки поднадзорных прокуратуре объектов с целью устранения правового дефекта, связанного с функционированием публично-властных институтов с особым правовым статусом. Считаем, что поименованные в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и иных

¹ Больше всего жалоб на нарушения на выборах в Думу поступило из Санкт-Петербурга // ТАСС. 2021. 23 сент. URL: <https://tass.ru/politika/12488823> (дата обращения: 07.04.2022).

² Степанов И. Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007. № 16. С. 37.

³ Письмо Генеральной прокуратуры России от 22 декабря 2003 г. № 36-12-03 «О Методических рекомендациях „Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан“».

⁴ Джанхотов З. М., Колесников А. В. Координация деятельности правоохранительных органов в период избирательной кампании // Законность. 2020. № 3. С. 16.

⁵ Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах. С. 15.

положениях данного нормативного правового акта субъекты могут быть разделены на три группы. В первую следует включить органы публичной власти (государственные органы и органы местного самоуправления) и их должностных лиц. Ко второй группе нужно отнести частных субъектов права: субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия находящимся там лицам, органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Третью группу должны составлять субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями в пределах своей компетенции: избирательные комиссии, уполномоченные по правам человека, счетные палаты и т. д.

Актуальным остается вопрос об определении поднадзорности всех звеньев системы избирательных комиссий. Преобладает мнение об относимости к объектам прокурорско-надзорной деятельности избирательных комиссий, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ¹.

Считаем, что выведение из сферы надзорной деятельности любого из элементов системы избирательных комиссий будет препятствовать качественному функционированию механизма публичной власти в период проведения избирательной кампании любого уровня. Тем не менее даже в отсутствие законодательной возможности осуществления прокурорского надзора в отношении того или иного субъекта права органы прокуратуры в целях обеспечения законности будут использовать все возможные процессуальные средства реагирования на выявленные нарушения законодательных норм.

Прокуратура в рассматриваемой сфере наделена всем спектром юридических средств воздействия на выявленные нарушения законодательных предписаний: применяются средства надзорного (протест, представление, предостережение, постановление) и ненадзорного характера (обращение в суд с исковыми и иными заявлениями)², по инициативе прокуроров лица, допустившие нарушения законодательства, привлекаются к дисциплинарной, административной ответственности. Также используются специальные полномочия, предусмотренные избирательным законодательством: направление в суд общей юрисдикции заявления об определении срока, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы; дача согласия на применение административного наказания, налагаемого в судебном порядке, в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, зарегистрированного кандидата (п. 9 ст. 10, пп. 18 и 18.1 ст. 29, п. 4 ст. 41 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Однако на практике в ходе осуществления прокурорского надзора за деятельностью избирательных комиссий возникают некоторые проблемы.

В частности, в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора России определяется, что при осуществлении взаимодействия с избирательными комиссиями различного уровня необходимо избегать случаев неоправданного вмешательства в избирательный процесс и подмены функций избирательных комиссий³. Тем не менее прокурорские работники подчеркивают, что гарантии независимости деятельности данных комиссий «не исключают их обязанности рассматривать по существу акты прокурорского реагирования по фактам нарушений избирательного законодательства»⁴, учитывая, что правовая норма ч. 1 ст. 15 Конституции

¹ Кузьмин И. А., Усов А. Ю. Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: вопросы теории и практики // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 6. С. 137–138.

² Мирошниченко В. С., Кремнева Е. В. Обеспечение прокурорами защиты избирательных прав и права на участие в референдуме в административном судопроизводстве // Законность. 2020. № 11. С. 23–24.

³ Абзац 4 п. 2 указания Генеральной прокуратуры РФ от 8 сентября 2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»; п. 7.3 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

⁴ Гальченко А. И. Защита избирательных прав граждан органами прокуратуры // Законность и право. 2017. № 1–2. С. 4.

РФ имеет императивный характер, не допуская установления исключений из принципа неуклонного исполнения требований закона всеми субъектами права.

Данное обстоятельство подтверждается локальными актами избирательных комиссий различного уровня, где в перечне подлежащих контролю документов с указанием сроков исполнения наряду с законодательными, подзаконными правовыми актами, а также запросами и обращениями указываются акты прокурорского реагирования (протест, представление, требование)¹. К примеру, решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии определено, что предельный срок исполнения протеста, требования прокурора равен десяти календарным дням, представления – 30 календарным дням².

Тем самым функциональная независимость избирательных комиссий, реализуемая, в том числе, посредством принятия правовых актов, определяет правовое поле, в рамках которого затрагиваются политические и иные права граждан, что в результате может стать основанием возникновения прокурорско-надзорных правоотношений.

Между тем нередко в постановлениях избирательных комиссий о рассмотрении актов прокурорского реагирования указывается на принятие во внимание правового акта прокуратуры, а также определяются лишь формальные меры по его реализации. Поэтому большинство избирательных споров, инициируемых органами прокуратуры, закономерно разрешаются в суде³.

Так, Избирательная комиссия Ставропольского края в ответ на представление заместителя прокурора Ставропольского края об устранении нарушений законодательства о выборах при регистрации (отказе в регистрации) ТИК-ИКМО кандидатов в депутаты Совета г. Лермонтова, подтверждаемых вступившими в законную силу судебными решениями, заявила, что устранение выявленных нарушений не входит в ее компетенцию. Не обладая по отношению к избирательной комиссии муниципального образования статусом вышестоящей избирательной комиссии, Избирательная комиссия Ставропольского края ограничена в принятии обязательных для избирательной комиссии муниципального образования решений. Также Избирательная комиссия указала на невозможность привлечения виновных лиц к ответственности. Среди других мер, принятых в связи с внесенным представлением, можно выделить проведение с председателем ТИК-ИКМО разъяснительной беседы по повышению качества работы с документами, представляемыми для уведомления о выдвижении и регистрации кандидатов в период избирательной кампании⁴.

Схожие позиции приводятся в других постановлениях избирательных комиссий в ответ на внесенные акты прокурорского реагирования⁵.

В другом случае избирательной комиссией субъекта федерации по представлению прокурора были приняты более эффективные меры. Во-первых, требования прокурора, выраженные в представлении об устранении нарушений избирательного законодательства, признаны обоснованными. Во-вторых, вышестоящая избиратель-

¹ Решение Избирательной комиссии Алтайского края от 8 апреля 2021 г. № 106/850-7 «О Примерной инструкции по делопроизводству в территориальной избирательной комиссии». URL: <http://www.altaiterr избирком.ru/documents/resheniya-komissii/68626/> (дата обращения: 01.05.2022); постановление ЦИК Республики Мордовия от 29 февраля 2016 г. № 117/848-5 (ред. от 2 мая 2022 г.) «Об Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия». URL: <http://www.mordov.vyborg избирком.ru/region/mordov/?action=downloadNpa&vrn=2132000673699> (дата обращения: 01.05.2022).

² Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 25 декабря 2018 г. № 84-14 «Об инструкции по делопроизводству в Санкт-Петербургской избирательной комиссии». URL: <https://base.garant.ru/43460592/> (дата обращения: 02.05.2022).

³ Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 20 августа 2021 г. по делу № 66а-1019/2021; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2016 г. № 74-АПГ16-9.

⁴ Постановление Избирательной комиссии Ставропольского края от 6 апреля 2012 г. № 44/547-5 «О представлении заместителя прокурора Ставропольского края, старшего советника юстиции Щербакова В. А. от 11 марта 2012 года № 7/1-22-2012 об устранении нарушений законодательства о выборах». URL: <https://docs.cntd.ru/document/444810588> (дата обращения: 01.05.2022).

⁵ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 6 февраля 2008 г. № 38/234-4 «О представлении прокурора Амурской области об устранении нарушений п. 1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». URL: <https://docs.cntd.ru/document/432926272> (дата обращения: 01.05.2022).

ная комиссия полностью признала выявленные недостатки в работе нижестоящих избирательных комиссий, предложила конкретные меры по устранению допущенных нарушений и привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности, а также предупредила председателей территориальных избирательных комиссий о персональной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности за выявленные нарушения порядка заверения и выдачи копий протоколов об итогах голосования (результатах выборов) со стороны членов территориальных избирательных комиссий, нижестоящих окружных и участковых избирательных комиссий¹.

Также следует отметить, что в период проведения избирательной кампании органы прокуратуры обеспечивают надзор за соблюдением участниками избирательного процесса не только собственно избирательного законодательства, но и законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, в которых нередко указывается на факты нарушений закона, в том числе в деятельности избирательных комиссий².

В соответствии с процессуальным законодательством прокурор при рассмотрении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ вправе обратиться в суд с самостоятельными исковыми требованиями или представить заключение по данной категории дел. Тем не менее обращение прокурора в суд следует рассматривать в качестве исключительной меры, когда избирательные комиссии соответствующего уровня не желают добровольно устранить выявленные нарушения закона. Своеобразное «досудебное урегулирование» спора видится гораздо более эффективным с точки зрения временных затрат и необходимости оперативного восстановления законности в период проведения избирательной кампании.

На практике также встречаются случаи оспаривания актов прокурорского реагирования. Например, председатель избирательной комиссии муниципального образования «Город Астрахань» обратился в суд с заявлением об оспаривании предостережения прокурора г. Астрахани о недопустимости нарушения избирательного законодательства в связи с поступившим обращением по вопросу отключения установленных на избирательных участках г. Астрахани технических средств видеофиксации непосредственно после завершения подсчета голосов избирателей, связанных с выборами Президента РФ. Суд апелляционной инстанции, исследовав представленные по делу доказательства и выслушав позиции сторон, пришел к выводу о законности и обоснованности вынесенного прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона. В основу вывода суда были положены нормативные требования правовых актов Центральной избирательной комиссии, Закона о прокуратуре, ведомственных актов прокуратуры, а также региональных и муниципальных правовых актов³.

Сформулируем основные выводы проведенного исследования.

1. Каждая из рассмотренных теоретических позиций о возможности отнесения избирательных комиссий к объектам прокурорского надзора имеет рациональное зерно.

2. Отсутствие избирательных комиссий различного уровня в перечне законодательно определенных объектов прокурорского надзора не свидетельствует о невозможности осуществления надзора за принимаемыми данными органами правовыми актами и действиями (бездействием) должностных лиц, учитывая, что именно деятельность этих субъектов является объектом прокурорского надзора, а непринятие прокурором эффективных мер по восстановлению правопорядка способно подо-

¹ Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 1 марта 2017 г. № 4/22 «О представлении заместителя прокурора Свердловской области от 17 января 2017 года № 7/3-23-2017 об устранении нарушений избирательного законодательства». URL: <http://ikso.org/uploaded/files/deyatelnosti/postanovleniya/2017/2017-4-22.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

² Краевая избирательная комиссия проигнорировала требования, указанные в представлении прокуратуры, а также утвердила изготовление открепительных удостоверений на избирательном округе в количестве 2000 штук // Краснодарское городское отделение КПРФ: сайт. 2013. 19 июля. URL: <http://www.krd-kprf.ru/news/> (дата обращения: 01.05.2022)

³ Апелляционное определение Астраханского областного суда от 4 апреля 2012 г. по делу № 33-989/2012.

рвать режим законности на соответствующей территории и привести к необоснованному нарушению электоральных прав граждан.

3. Вопрос о включении в перечень объектов прокурорского надзора новых субъектов права, в том числе избирательных комиссий, непосредственно связан с необходимостью приведения данного перечня в соответствие с реально сложившимися общественными отношениями.

Предложенное нами разделение объектов прокурорского надзора на три группы (органы публичной власти, частные субъекты и субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями в пределах своей компетенции) может способствовать грамотному определению приоритетов прокурорско-надзорной деятельности и установлению ее предмета и пределов реализации.

4. Вслед за устранением данного законодательного пробела следует внести изменения в Закон об основных гарантиях избирательных прав в части конкретизации специальных полномочий прокурора в сфере выборов и, возможно, их усиления. Целесообразным также видится выделение в данном федеральном законе главы, посвященной специальным полномочиям органов прокуратуры по обеспечению законности в избирательном процессе¹.

5. Учитывая специфику электоральных правоотношений, усложненность и динамику правовой регламентации рассматриваемой сферы юридической действительности, представляется необходимым принятие специального организационно-распорядительного документа Генерального прокурора России, посвященного организации прокурорского надзора в период проведения выборов и референдумов различного уровня. В данном документе следовало бы отразить основные вопросы участия прокурора в избирательном процессе, проблемные аспекты, на которые стоит обратить внимание прокурорских работников, и выделить те средства прокурорского реагирования, применение которых в период проведения избирательной кампании обеспечило бы наиболее эффективное восстановление нарушенных избирательных прав граждан и защиту интересов общества и государства.

Список литературы

Артеменков В. К. Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации» // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 4. С. 63–75.

Артеменков В. К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // *Законность*. 2017. № 11. С. 23–27.

Артемова О. Е., Романовская О. В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: моногр. М.: Проспект, 2017. 176 с.

Байдина О. Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // *Законность*. 2015. № 2. С. 16–19.

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. 528 с.

Вдовин Д. Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // *Юридический мир*. 2006. № 6. С. 16–28.

Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. М: Юрайт, 2019. Т. 1. 358 с.

Гальченко А. И. Защита избирательных прав граждан органами прокуратуры // *Законность и правопорядок*. 2017. № 1–2. С. 3–7.

Демьянов Е. В., Мухачев И. В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 11. С. 40–47.

Джанхотов З. М., Колесников А. В. Координация деятельности правоохранительных органов в период избирательной кампании // *Законность*. 2020. № 3. С. 15–17.

Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2019. 190 с.

Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2022. 474 с.

Какителашвили М. М. Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов о выборах // *Наука на службе Закону: сб. материалов науч.-практ. конф. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации*, 2018. С. 264–272.

¹ Вдовин Д. Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // *Юридический мир*. 2006. № 6. С. 18.

Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. 384 с.

Коршунова О. Н., Головки И. И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 62–79.

Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. 145 с.

Кузьмин И. А., Усов А. Ю. Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: вопросы теории и практики // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 6. С. 137–146.

Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 36–40.

Мирошниченко В. С., Кремнева Е. В. Обеспечение прокурорами защиты избирательных прав и права на участие в референдуме в административном судопроизводстве // Законность. 2020. № 11. С. 22–27.

Надин А. Н. Контрольная власть в России: современное состояние и тенденции развития // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11. С. 150–152.

Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 31–40.

Скачкова А. Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учеб. пособие. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 156 с.

Степанов И. Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007. № 16. С. 36–38.

Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 27 с.

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.

Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 196 с.

References

Artemenkov V. K. (2017) Fizicheskie litsa kak ob"ekty prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina [Natural persons as objects of prosecutorial supervision over implementation of laws, observance of rights and freedoms of an individual and a citizen]. In *Zakonnost'*, no. 11, pp. 23–27.

Artemenkov V. K. (2022) Kontseptual'nye polozheniya konstitutsionno-pravovoi definitsii «prokuratura Rossiiskoi Federatsii» [Conceptual provisions of the constitutional and legal definition «Prosecutor's office of the Russian Federation»]. In *Lex russica*, no. 4, pp. 63–75.

Artemova O. E., Romanovskaya O. V. (2017) *Konstitutsionno-pravovoi status Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation]. Moscow, Prospekt, 176 p.

Baidina O. Yu. (2015) Vzaimodeistvie prokuratury i izbiratel'nykh komissii [The interaction of the public prosecutor's office and election committees]. In *Zakonnost'*, no. 2, pp. 16–19.

Bondar' N. S. (2021) *Sudebnyi konstitutsionalizm: doktrina i praktika* [Judicial constitutionalism: doctrine and practice]. Moscow, Norma : INFRA-M, 528 p.

Dem'yanov E. V., Mukhachev I. V. (2016) Sistema izbiratel'nykh komissii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [The system of electoral commissions in the constituent entities of the Russian Federation]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, no. 11, pp. 40–47.

Domchenko A. S. (2019) *Normativnyi pravovoi akt organa ispolnitel'noi vlasti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Normative legal act of the executive authority: a candidate of legal sciences thesis]. Chelyabinsk, 190 p.

Dzhankhotov Z. M., Kolesnikov A. V. (2020) Koordinatsiya deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov v period izbiratel'noi kampanii [Coordination of law enforcement authorities during the election campaign]. In *Zakonnost'*, no. 3, pp. 15–17.

Ergashev E. R. (2022) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutorial supervision in the Russian Federation]. Moscow, Yurait, 474 p.

Gal'chenko A. I. (2017) Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan organami prokuratury [Protection of the electoral rights of citizens by the prosecutor's office]. In *Zakonnost' i pravoporyadok*, no. 1–2, pp. 3–7.

Kakitelashvili M. M. (2018) Sostoyanie zakonnosti i prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o vyborah [The state of legality and prosecutorial supervision over the implementation of election

laws]. In *Nauka na sluzhbe Zakonu: conference papers*. Moscow, Universitet prokuratury Rossiiskoi Federatsii, pp. 264–272.

Kolyushin E. I. (2020) *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnykh reshenii* [Elections and suffrage in the mirror of court decisions]. Moscow, Norma : INFRA-M, 384 p.

Korshunova O. N., Golovko I. I. (2021) *Kategoriya ob"ekta v teorii prokurorskoj deyatel'nosti: teoreticheskie i prikladnye aspekty* [The category of an object in the theory of prosecutorial activity: theoretical and applied aspects]. In *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, no. 1, pp. 62–79.

Kubelun A. N. (2013) *Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan na munitsipal'nom urovne* [Protection of the electoral rights of citizens at the municipal level], ed. by E. S. Shugrina. Moscow, RIOR : INFRA-M, 145 p.

Kuz'min I. A., Usov A. Yu. (2016) *Mekhanizm vzaimodeistviya prokuratury Rossiiskoi Federatsii s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami: voprosy teorii i praktiki* [The mechanism of interaction between the Prosecutor's Office of the Russian Federation and non-supervised state bodies: issues of theory and practice]. In *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, no. 6, pp. 137–146.

Mateikov M. S., Suchilin V. N. (2013) *Izбирatel'nye komissii munitsipal'nykh obrazovaniy v sisteme izbiratel'nykh komissii* [Election commissions of municipalities in the system of election commissions]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 10, pp. 36–40.

Miroshnichenko V. S., Kremneva E. V. (2020) *Obespechenie prokurorami zashchity izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе v administrativnom sudoproizvodstve* [Ensuring by prosecutors the protection of electoral rights and the right to participate in a referendum in administrative proceedings]. In *Zakonnost'*, no. 11, pp. 22–27.

Nadin A. N. (2021) *Kontrol'naya vlast' v Rossii: sovremennoe sostoyanie i tendentsii razvitiya* [Control power in Russia: the current state and trends of development]. In *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 11, pp. 150–152.

Postnikov A. E. (2021) *Organy publichnoi vlasti kak uchastniki izbiratel'nogo protsessа* [Public authorities as participants in the electoral process]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 7, pp. 31–40.

Skachkova A. E. (2005) *Prokurorskii nadzor za soblyudeniem zakonodatel'stva o vyborakh* [Prosecutorial oversight of compliance with electoral legislation]. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskii yuridicheskii institut General'noi prokuratury RF, 156 p.

Stepanov I. N. (2007) *Prokurorskii nadzor za deyatel'nost'yu izbiratel'nykh komissii* [Prosecutorial supervision over the activities of election commissions]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 16, pp. 36–38.

Stepanov I. N. (2008) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o vyborakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Prosecutorial supervision over the implementation of the legislation of the Russian Federation on elections: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 27 p.

Stukanov A. P., Solov'eva A. K. (2018) *Nadzor za ispolneniem zakonov pri proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere zakonodatel'stva o vyborakh* [Supervision over the implementation of laws in proceedings on cases of administrative offenses in the field of election legislation]. In *Zakonnost'*, no. 5, pp. 5–11.

Usov A. Yu. (2016) *Vzaimodeistvie prokuratury Rossiiskoi Federatsii s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami: dis. ... kand. yurid. nauk* [Interaction of the Prosecutor's Office of the Russian Federation with non-supervised state bodies: a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 196 p.

Vdovin D. N. (2006) *Nekotorye problemy sovershenstvovaniya sudebnoi zashchity izbiratel'nykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii* [Some problems of improving the judicial protection of the electoral rights of citizens of the Russian Federation]. In *Yuridicheskii mir*, no. 6, pp. 16–28.

Vinokurov A. Yu. (2019) *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» (postateinyi): in 2 vols.* [Scientific and practical commentary on the Federal Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» (article-by-article)]. Moscow, Yurait, vol. 1, 358 p.