

С.В. РОЗЕНКО
В.А. ЗОЛЬНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируется проблематика совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в российском праве. Авторы выделяют ответственность за правонарушения (преступления) избирательных прав граждан, а также за нарушение самого порядка проведения и организации выборов (референдума). Особое внимание уделяется сравнительной характеристике административных правонарушений и преступлений в указанной области общественных отношений. Отмечается системное значение административной преюдиции в уголовном праве. Отдельно рассматривается специфика конституционно-правовой ответственности в процедуре выборов.

Ключевые слова: юридическая ответственность, избирательные права, выборы, правонарушения, преступления.

PROBLEMS OF LIABILITY FOR VIOLATION OF ELECTORAL LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes the problems of improving the responsibility for violations of electoral legislation in Russian law. The author highlights the responsibility for violations (crimes) of citizens' electoral rights, as well as for violations of the very procedure for conducting and organizing elections (referendums). The comparative characteristics of administrative offenses and crimes in this area of public relations are particularly highlighted. The author notes the systemic importance of administrative prejudice in criminal law. The specifics of constitutional and legal responsibility in the election procedure are considered separately.

Keywords: legal liability, electoral rights elections, offenses, crimes legal liability, electoral rights, elections, offenses, crimes.

РОЗЕНКО Станислав Васильевич — кандидат юридических наук, доцент, директор юридического института Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск
ЗОЛЬНИКОВА Вера Андреевна — студент магистратуры юридического института Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск

Актуальность совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в Российской Федерации обусловлена тем, что в преамбуле Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021, с изменением от 12.03.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Одним из важных элементов конституционных прав граждан Российской Федерации являются избирательные права, обладающие особым механизмом правового обеспечения. В связи с этим и важен анализ юридической ответственности, которая не только гарантирует исполнение законодательных предписаний всеми участниками избирательного процесса, но и обеспечивает применение мер государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушения в области избирательных прав.

При рассмотрении российского законодательства в области реализации ответственности за нарушение электоральных прав граждан раскрываются основные виды юридической ответственности. Так, различают ответственность за правонарушения (преступления) избирательных прав граждан, а также за нарушение самого порядка проведения и организации выборов, так как наиболее полная реализация избирательных прав возможна только в рамках проводимого в строгом соответствии с нормами российского законодательства избирательного процесса. Классификация названных мер представляется логичной и обоснованной, поскольку данные виды ответственности отличаются по субъективному составу, а в научной литературе в целом определяются как «ответственность за нарушение избирательного законодательства», однако существуют и иные формулировки таких мер.

Прежде всего необходимо отметить, что сущность понятия избирательного права как правового института включает в себя два ключевых аспекта: объективное и субъективное право. «В объективном значении под избирательным правом понимается система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Объективное избирательное право регулирует избирательную систему в целом. В субъективном смысле избирательное право — это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправ-

ления» [1, с. 129]. Законодательное определение данных форм закреплено в статье 2 Закона об основных гарантиях.

В статье 79 данного Федерального закона предусматривается, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами, но виды ответственности и ее пределы не раскрываются. Так, предусмотренные санкции содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) и Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — УК), и соответственно, нарушители избирательного законодательства привлекаются к административной и уголовной ответственности.

В главе 5 КоАП установлен достаточно обширный перечень деяний, посягающих на избирательные права граждан, обусловленный совершенствованием отраслевого законодательства:

нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (статья 5.1);

неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.3);

нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума (ст. 5.4);

нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, общероссийского голосования (ст. 5.5);

нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6);

отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7);

нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8);

нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности (ст. 5.9);

проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (ст. 5.10);

проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11);

изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.12);

непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13);

умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию (ст. 5.14);

нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума (ст. 5.15);

подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16);

непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ст. 5.17);

незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18);

использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19);

незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20);

несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21);

незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования (ст. 5.22);

сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (ст. 5.23);

нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, общероссийского голосования, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24);

непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25).

В УК закреплена уголовная ответственность за следующие деяния:

воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141);

нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 141.1);

фальсификацию избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования (ст. 142);

фальсификацию итогов голосования (ст. 142.1);

незаконную выдачу и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования (ст. 142.2).

Сравнение данных перечней свидетельствует о приоритете административной ответственности за нарушения в сфере избирательных прав и избирательного процесса. Но данные правонарушения необходимо рассматривать в системном взаимодействии, поскольку административная преюдиция (отсутствие необходимости повторного доказательства) в уголовном праве получила достаточно широкое распространение. Если субъектами уголовной ответственности выступают только физические лица, то применительно к административной ответственности к ним добавляются юридические лица и особо упоминаются должностные лица.

* * *

По мнению ряда авторов, существует также конституционно-правовая ответственность в избирательном праве, как самостоятельная разновидность юридической ответственности, обладающая особой процессуальной формой реализации и специфичными видами санкций [3; 4; 5; 6; 7]. Она выражается в приоритетности защиты важнейших общественных отношений в государстве и в наступлении неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, в том числе нарушивших избирательное законодательство. Например, к мерам избирательной ответственности можно отнести предупреждение кандидата и иных участников референдума

о недопустимости нарушения избирательного закона, отказ в регистрации кандидата или его исключение из списка. Такие меры, прежде всего, направлены на ограничение участников избирательного процесса в тех или иных правах при отсутствии тяжких негативных последствий, что отличает их от иных видов ответственности.

Специфика конституционно-правовой ответственности в процедуре выборов заключается в том, что она является реакцией на нарушение норм, регламентирующих ту или иную стадию избирательного процесса, и реализуется посредством применения мер процессуальной ответственности. Процессуальные меры юридической ответственности выступают гарантией и механизмом легитимации принимаемых в ходе избирательного процесса решений, что предопределяет необходимость их однозначного толкования и обозначения четкого круга процессуальных оснований для применения [8, с. 62].

В избирательном законодательстве вынесение предупреждения регламентируется пунктом 5.1 статьи 20 Закона об основных гарантиях, которым предусмотрено, что в случае нарушения кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума Федерального закона № 67-ФЗ, соответствующая комиссия вправе вынести указанным субъектам предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации, либо иным способом.

Так как определение понятия предупреждения в Законе об основных гарантиях отсутствует, то в теории права обозначаются различные подходы ученых-конституционалистов по проблематике юридической природы и содержания предупреждения. В основном предупреждение относят к перечню мер конституционной ответственности за избирательно-правовые правонарушения.

О.Ю. Гетманская считает, что предупреждение следует трактовать как одну из процессуальных мер конституционно-правовой ответственности, выраженную в официальном порицании совершенного избирательного деликта путем уведомления избирательной комиссией субъекта правонарушения о недопустимости противоправных действий. Уведомление должно быть оформлено в виде соответствующего акта избирательной комиссии (к примеру, решения), которое является процессуальным основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Вместе с тем в качестве еще одной особенности конституционно-правовой ответственности можно выделить ее реализацию в процессуальной форме, закрепленной как федеральными законами, так и нормами актов подзаконного характера.

Наиболее распространенная форма ответственности — это административная ответственность, отличающаяся оперативностью реагирования на незаконные деяния физических и юридических лиц. При исследовании административной ответственности важным является рассмотрение ее классификации, формы и содержания, а также субъективного состава.

При проведении анализа КоАП насчитывается более тридцати статей, содержащих составы проступков, связанных с нарушением избирательного законодательства. Данный факт свидетельствует о важности соблюдения и защиты избирательных прав граждан. Кроме того, административные правонарушения в данной сфере можно классифицировать в зависимости от стадий избирательного процесса (правонарушения, совершенные при подготовке к проведению голосования, при подсчете или опубликовании результатов и иные). Такая классификация показывает необходимость защиты активных и пассивных избирательных прав граждан на всех стадиях избирательного процесса.

Выделяется и классификация правонарушений в зависимости от их объекта посягательства (посягающие на активные и пассивные избирательные права). По нашему мнению, представляется целесообразным выделение таких составов в самостоятельную главу КоАП.

В настоящее время участились случаи злоупотребления активными и пассивными избирательными правами. А в условиях отсутствия законодательного закрепления ответственности за такие злоупотребления, данная тема выступает особо актуальной. Злоупотребления не содержат в себе явных признаков правонарушений, однако противоречат назначению субъективных прав. Наличие института злоупотребления избирательных прав при отсутствии надлежащей законодательной регламентации подрывает доверие граждан ко всей избирательной системе и влечет развитие абсентизма.

Объективной стороной административного правонарушения является совершение предусмотренных административным законодательством действий, которые влекут наступление ответственности (например, умышленное уничтожение агитационных печатных материалов), а также невыполнение обязанностей, функций, задач, возложенных законом на субъектов избирательных правоотношений (непредставление кандидатом сведений об источниках и размерах средств, перечисленных в избирательный фонд).

Административная ответственность за указанные правонарушения следует различать по субъективному составу. В области избирательного законодательства ее можно разделить на административную ответственность граждан и юридических лиц и административную ответственность специальных субъектов. Под специальными субъектами понимаются наделенные особым правовым положением лица, выполняющие индивидуально

или коллективно предусмотренные законом обязанности (избирательные объединения и комиссии, орган государственной власти или местного самоуправления). К общим субъектам относятся: кандидат, лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, должностное лицо, секретарь, председатель избирательной комиссии, лицо, осуществляющее сбор подписей избирателей и другие. В некоторых случаях прямо установлено, что субъектом ответственности может быть само избирательное объединение или в равных долях избирательные объединения, входящие в избирательный блок, например, за незаконное использование денежных средств; за принятие и использование незаконной материальной поддержки.

Основным видом административного наказания за нарушение избирательного законодательства является наложение административного штрафа. В ряде случаев штрафные санкции дополняются конфискацией предмета административного правонарушения.

Относительно субъективной стороны законодатель выделяет две формы вины при совершении административных правонарушений — умысел и неосторожность. В качестве примера правонарушения с неосторожной формой вины можно привести перечисление кредитной организацией средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям с нарушением установленных законом сроков.

В целом, анализируя теоретические аспекты совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в Российской Федерации, следует признать, что каждый из указанных видов ответственности имеет самостоятельное значение, но, несомненно, имеется системное взаимодействие между ними. Однако общим элементом является их роль — обеспечение охраны общественных отношений, складывающихся при реализации избирательных прав граждан и избирательного процесса. Вместе с тем особую значимость в исследуемой тематике имеет административная ответственность, что обусловлено субъектностью административной ответственности и широким перечнем мер административного наказания.

Список литературы

1. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения / А.И. Ким. М.: Юрид. лит., 1965.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. ст. 2253.
3. Рымарев Д.С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2017.

4. Тарабан Н.А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: историко-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7.
5. Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект: на примере России, Великобритании и США. Диссертация на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 2008.
6. Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения. Диссертация на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Иркутск, 2011.
7. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М.: РЦОИТ, 2002.
8. Гетманская О.Ю. Предупреждение как мера процессуальной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Российская юстиция. 2019. № 8.