

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НАРУШЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

***Аннотация.** В статье приведен анализ российского законодательства об административных правонарушениях в контексте регулирования ответственности за нарушения избирательных прав граждан и порядка организации и проведения выборов. Рассматриваются особенности субъектов совершения правонарушений против избирательных прав граждан. Раскрываются особенности существующих санкций за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан. Предлагаются возможные способы повышения законности применительно к избирательному процессу в России.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательное право, волеизъявление, административное право, административное правонарушение, административная ответственность*

ADMINISTRATIVE LEGAL ANALYSIS OF OFFENSES ATTACHING ELECTION RIGHTS OF CITIZENS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

***Abstract.** This article observes Russian legislation on administrative offenses against the person and the state during the election period. It also deals with the problem of determination the subjects of election offenses and effective penalties on irregularities in the election process. On a practical level, the probable solutions to decrease the election offenses in Russian Federation are suggested.*

***Keywords:** elections, election process, administrative law, election offenses, administrative responsibility*

Процесс формирования выборных должностей является одним из наиболее сложных в управленческой деятельности демократических государств и всех входящих в его состав административно-территориальных образований. Наряду с этой первичной и наиболее очевидной целью, регулярные демократические выборы должны создавать платформу, где социальные и политические конфликты преобразовываются в мирное и конструктивное решение, удовлетворяющее интересы граждан.

От уполномоченных органов и должностных лиц требуется разработать нормативную базу, которая не только позволила бы сформулировать

универсальные принципы проведения любых выборов и надлежащим образом организовать конкретное голосование, но и обеспечить работу механизмов по охране прав и законных интересов всех участников избирательного процесса, в том числе посредством установления мер ответственности за соответствующие нарушения.

Заслуженный юрист Российской Федерации Е.И. Колюшин отмечает, что скоротечность избирательных кампаний порождает проблему своевременной и эффективной защиты избирательных прав граждан. По его наблюдению, устранение препятствий реализации избирательного права нередко происходит после выборов, поэтому далеко не всегда возможно восстановление нарушенного избирательного права. Кроме того, поскольку любая избирательная кампания представляет собой ряд последовательно меняющихся друг друга действий, устранение препятствий реализации избирательных прав на предыдущей стадии выборов порождает проблему восстановления этих прав на последующих стадиях, но решить ее в полном объеме и теоретически, и практически можно далеко не всегда [1].

Данные препятствия возникают как по причинам, напрямую не связанным с совершением умышленных противоправных деяний, преследуемых в административном и уголовном порядке, так и в силу соответствующих правонарушений. Вне зависимости от умысла подобные деяния, а также их экспоненциальность, обусловленная особенностями избирательного процесса и его стадий, представляют собой опасное для государства и общества явление. В частности, несмотря на то, что коррупция может существовать в государстве и без правонарушений в сфере избирательного права, выборный процесс, осуществляемый с нарушениями закона, может выступить в качестве отправной точки для формирования коррупциогенной среды.

Российская Федерация охарактеризована в соответствии с Конституцией как правовое государство. Однако, предстоит пройти немалый путь, прежде чем правовой характер нашей страны станет объективной реальностью. Стремясь сделать пока что декларативную норму реальностью, государство активно разрабатывает и внедряет меры по борьбе с коррупцией и иными нарушениями действующих правовых норм. В частности, противозаконные посягательства на права граждан в России предполагают административную и другие виды юридической ответственности за действия (бездействие) физических, юридических и должностных лиц в различных сферах общественных отношений.

Федеральный Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) относит к этой категории преимущественно деяния, непосредственно связанные с конституционным правом граждан избирать, быть избранным, а также правом на участие в референдуме [2]. В то же время анализ законов субъектов об административных правонарушениях позволил установить, что региональные акты содержат иной подход к классифи-

кации противоправного поведения, не предусматривая составов правонарушений в избирательной сфере. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть соответствующей категории незаконных действий именно через призму применения федерального законодательства.

Как бы то ни было, на федеральном, региональном и местном уровнях противоправные посягательства, наблюдаемые в ходе избирательного процесса, в целом представляют собой неискоренимое явление, поскольку борьба за политическую власть, как и любое другое масштабное противостояние интересов, неизбежно сопровождается выходом отдельных ее участников за пределы, очерченные нормами морали, этики и даже права.

Однако прослеживается корреляция между тем, к какой категории относится субъект совершения административного правонарушения в избирательной сфере, и возможностью ликвидировать противоправное поведение мерами государственного воздействия.

Так, нарушения КоАП РФ, происходящие со стороны граждан (кандидатов, лиц, уполномоченных выступать от имени кандидата или привлеченных к проведению предвыборной агитации) и избирательных объединений, представляют собой наиболее трудноустраняемое явление. К ним относится нарушение прав лиц, обеспечивающих осуществление избирательного процесса и способствующих его прозрачности, на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и предусмотренных законом документов (ст. 5.6), а также нарушение законного порядка и условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8–5.12). Лицами, против которых совершаются данные правонарушения, являются члены избирательной комиссии, наблюдатели, представители средств массовой информации и другие.

Несмотря на существующие сложности в борьбе с вышеприведенными действиями частно-правовых субъектов, уровень законности можно повысить путем ужесточения мер ответственности для таких лиц. В первую очередь необходимо увеличить размер штрафов. Также представляется возможным подвергнуть правонарушителя ответственности, связанной с препятствиями к осуществлению определенных видов деятельности и (или) к реализации ими активного избирательного права в течение продолжительного периода времени. Но прежде чем внедрять подобный вид наказания, законодателю необходимо выработать сбалансированное решение, при котором будет соблюден принцип справедливости и соразмерности наказания причиняемому вреду.

С возрастанием степени публичности в функциях субъекта правоотношений, расширяется и объем возможных методов государственного стимулирования правомерного поведения. К таким субъектам в рамках избирательного процесса следует отнести:

1) Работодателя, который подлежит ответственности в случае отказа предоставить предусмотренный законом отпуск зарегистрированному

кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения для проведения деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, а также отказа освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии (ст. 5.7);

2) Главного редактора и приравненных к нему редакцию СМИ, организацию, осуществляющую теле- и (или) радиовещание, либо выпуск или распространение печатного СМИ, которые в рамках административного производства преследуются за нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов (ст. 5.5), а также за непредоставление возможности опубликовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата или избирательного объединения до окончания срока предвыборной агитации (ст. 5.13).

Понизить интерес к совершению данными лицами правонарушений, затрагивающих избирательные права граждан, также возможно при установлении более высоких штрафов, а также через законодательно регламентируемое ограничение деятельности — дополнив соответствующие статьи КоАП РФ санкцией в виде административного приостановления деятельности юридического лица, руководитель или сотрудник которого совершил соответствующее правонарушение (таким образом предлагается наказывать деяния, совершенные с прямым умыслом).

Исходя из вышеизложенных наблюдений, наибольшим потенциалом к полному искоренению обладает — при разработке должных методов со стороны государства — противоправная деятельность со стороны тех субъектов, которые наделены специальным статусом в силу своих полномочий по организации и проведению выборов. В соответствии с действующим законодательством, административная ответственность за подобные правонарушения предусмотрена для должностного лица, председателя избирательной комиссии, заместителя председателя избирательной комиссии, секретаря избирательной комиссии, члена избирательной комиссии и члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Однако на данный момент в качестве наказания за нарушение порядка представления сведений об избирателях (ст. 5.4), нарушение установленного законом порядка подсчета голосов (ст. 5.24), непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25) и других действий, нарушающих нормы избирательного права, законодателем избрана единственная мера — административный штраф, размеры которого в большинстве случаев варьируются от пятисот до пяти тысяч рублей, что не может являться достаточным стимулом к воздержанию от административных проступков. Наибольший размер денежного взыскания предусмотрен за незаконную выдачу, получение или сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней (ст. 5.22–5.23) — пятьдесят тысяч рублей.

Данная сумма представляется более действенным предостережением потенциальному правонарушителю.

Тем не менее, обнаруживается системная проблема, выражающаяся в установлении неэффективной меры ответственности для наиболее значимых участников правоотношений, которые должны демонстрировать непримиримую позицию государства по поводу нарушений закона, а не выступать источником правонарушений. В связи с этим можно предложить повысить существующие размеры штрафов в несколько десятков раз. Также следует дополнить их альтернативным наказанием в виде дисквалификации, по аналогии с существующей ответственностью за нарушение государственных нормативных требований охраны труда (ст. 5.27.1) и некоторых других правонарушений, которые закреплены в главе 5 КоАП РФ, но не связаны с электоральными правами. Как и в случае с работодателями и главными редакторами СМИ, применять дисквалификацию, расширив перечень лиц, предусмотренный статьей 3.11, следует в случае совершения правонарушений с прямым умыслом.

* * *

Примечательно, что еще один публично значимый субъект избирательного процесса — наблюдатель (как национальный, так и международный) защищен от противоправных посягательств со стороны других участников голосования, однако, от самого наблюдателя законодатель не ждет делинквентного поведения. Такой вывод возникает из содержания норм главы 5 КоАП РФ, в которой наблюдатель упомянут лишь в качестве объекта таких правонарушений, как непредоставление либо несвоевременное предоставление сведений об итогах голосования (ст. 5.25) и нарушение прав на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов (ст. 5.6).

Но Кодекс не отводит для наблюдателя роли отдельного субъекта совершения административных проступков, связанных с нарушением установленного порядка проведения предвыборной агитации, в то время как реалии прошедших избирательных кампаний изобилуют подобными нарушениями (например, ношение наблюдателем одежды или значков, содержащих изображение с призывом голосовать за кандидата и (или) символикой избирательного объединения). Более того, в перечне лиц, которым запрещено проводить предвыборную агитацию в соответствии с 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях), также отсутствует наблюдатель [3].

Невозможно не согласиться с Г.В. Синцовым, по мнению которого, присутствие национальных и международных наблюдателей на избирательных участках в день выборов повышает уверенность граждан в свободном и справедливом характере выборов, способствует более активному

их участию в избирательном процессе, формируя атмосферу гласности и открытости во время проведения избирательной кампании [4]. Тем не менее, обнаруживается некоторая непоследовательность в том, чтобы рассматривать только положительные аспекты деятельности наблюдателей в избирательном процессе, пренебрегая возможными и совершаемыми нарушениями правовых норм. В связи с этим необходимо не только дополнить список субъектов противоправной деятельности против избирательных прав граждан, приведенный в КоАП РФ, но и расширить перечень лиц, которым в соответствии с Законом об основных гарантиях запрещено проводить предвыборную агитацию.

* * *

Еще одной проблемой, которая обнаруживается при анализе специфики административной ответственности в сфере избирательного права, является разграничение основных и дополнительных наказаний, при котором невозможно назначить штраф одновременно с дисквалификацией или административным приостановлением деятельности (ст. 3.3). В случае если административный штраф будет назначаться как основная и дополнительная мера ответственности, можно будет усилить эффективность борьбы с правонарушениями как в электоральной, так и в других сферах правового регулирования. При этом крайне важно не допустить размытия границы между административным и уголовным преследованием.

По справедливому заключению Конституционного Суда Российской Федерации, законодателю необходимо прилагать усилия для поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, в том числе сохраняя правовую определенность и разумную стабильность правового регулирования, при которых недопустимо произвольно вносить изменения в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики. Несомненно, что участники соответствующих правоотношений должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты [5].

Однако, эти разумные пределы должны заканчиваться там, где перед государством возникает другая задача: отреагировать надлежащим образом на вредные для законности действия и бездействия. А поскольку избирательный процесс позволяет сформировать саму систему государственного управления, в рамках данного аспекта жизни государства и общества эта задача видится одной из наиболее насущных.

Если на одной чаше весов лежит правовая стабильность, а на другой — потребность государства отвечать на вызовы общественно-политических процессов, которые имеют свойство видоизменяться с течением времени, то выбор очевиден: лишь в корне пересмотрев подход к определению кру-

га участников совершения правонарушений против избирательных прав граждан и мерам ответственности за них, законодатель может многократно снизить уровень их совершаемости, в особенности со стороны субъектов, осуществляющих публично-правовые функции. Таким образом может стать возможной ликвидация отдельных проявлений коррупционного поведения со стороны участников избирательного процесса, а также удастся перевести некоторые виды системных проблем, возникающих при организации и проведении голосования, в категорию единичных явлений.

Кроме того, в настоящее время значительную роль в выявлении и наступивших или потенциальных последствий неправомерных действий со стороны специально уполномоченных органов и должностных лиц играет предусмотренная Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ) возможность оспорить решения избирательных комиссий. Обзор судебной практики по делам о защите избирательных прав за 2016–2017 год [6] свидетельствует об активном использовании гражданами данного способа восстановления законности. Верховным Судом Российской Федерации за указанный период было обобщено более 600 дел, предметом которых явились вопросы, связанные преимущественно с регистрацией кандидатов и их списков избирательной комиссией, а также с соблюдением установленного порядка сбора подписей избирателей; с предвыборной агитацией, в том числе в связи с нарушением законодательства об интеллектуальной собственности при подготовке и размещении агитационных материалов.

Безусловно, это является самостоятельным и обособленным механизмом, не пересекающимся с производством по делам об административных правонарушениях [7]. Тем не менее, предложенные ранее изменения в КоАП РФ в сочетании с уже действующим механизмом, реализуемом в соответствии с КАС РФ могут, не прибегая к чрезмерной криминализации корпуса соответствующих правонарушений, существенно повысить качество избирательного процесса в Российской Федерации.

Список литературы

1. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма. 2010. 384 с.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета от 31 декабря 2001. № 256.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 15 июня 2002. № 106.
4. Синцов Г.В. Особенности деятельности Корпуса наблюдателей «За чистые выборы» в регионах России / Г.В. Синцов // Юридический мир. 2013. № 8. С. 62–65.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 № 1565-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 «О Московской городской избирательной комиссии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4396 (часть II).
6. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2017 года) [Электронный ресурс] // СПС Консультант-плюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285846.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ // Российская газета. 11 марта 2015. № 49.