

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

АНТОНОВА О.А.,

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Белорусского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент

В статье автор проводит сравнительное исследование административного законодательства Республики Беларусь и некоторых зарубежных стран в части привлечения к административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан. На основе анализа сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о выборах в Республике Беларусь.

In the article the author conducts a comparative study of administrative legislation of the Republic of Belarus and some other countries in terms of bringing to administrative responsibility for violation of electoral rights of citizens. Based on the analysis he makes proposals to improve legislation on elections in the Republic of Belarus.

Введение

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства является одним из видов, традиционно выделяемых в юридической ответственности в данной области. Соответствующие составы административных правонарушений закрепляются в законодательстве практически всех стран СНГ, а также большинства европейских государств. Тем не менее юридическая техника их формулирования, число этих составов имеют достаточно обширный разброс. Следует отметить, что в Республике Беларусь административные нарушения, в которых объектом выступают избирательные права, а также права на референдум, отзыв депутата, содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). Однако их количество, исходя из практики проведения избирательных кампаний, явно не соответствует потребностям. Кроме того, требует совершенствования и порядок привлечения виновных лиц к такой административной ответственности.

В Беларуси разработкой проблем избирательного права и избирательного процесса занимаются такие ученые, как Г.А.Василевич, С.А.Альфер, Н.П.Денисюк, М.И.Пастухов, М.Ф.Чудаков, проблем административного права и его отдельных институтов – Л.М.Рябцев, Т.В.Телятицкая, А.Н.Крамник, Д.А.Плетенев, В.А.Круглов и др.

Исследованию проблем административной ответственности в Российской Федерации посвятили свои труды Н.Ю.Хаманева, И.Л.Бачило, М.С.Студеникина, Н.Г.Салищева, М.И.Никулин, Г.А.Кузьмичева, Л.А.Калинина, В.Н.Савин, Л.Л.Попов, Ю.Ю.Колесниченко, Е.В.Овчарова, М.Я.Масленников, А.К.Соловьева, А.В.Поморжанский, А.А.Глисков, В.Г.Гаршин, В.В.Полянский и др. Объектом изучения И.В.Игнатенко, С.Д.Князева, А.В.Иванченко, А.А.Вешнякова, А.А.Кондратьева, Ю.А.Веденева стали правоотношения, возникающие в связи и по поводу выборов, проведения избирательных кампаний в России. Заслуживают внимания и взгляды на процесс развития избирательного права в Украине (В.Загуменник, А.Гуреев, Ю.Барабаш, О.Богашов, А.Гаврилова, Д.Лукьянов, Г.Пономарева, Л.Гудзь, А.Дашковская), в Казахстане (К.Турганкулов, Э.Б.Мухамеджанов, М.М.Аренов, С.Гмыри, Л.Т.Жанузакова, С.Калмыков) с целью разработки более эффективного механизма обеспечения избирательных прав, права на участие в референдуме, отзыве депутата в Республике Беларусь, в том числе и путем совершенствования административно-деликтного и административно-процессуального права.

Общие положения об административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан

Среди самостоятельных видов юридической ответственности, наступающей за нарушение избирательного законодательства, большинство ученых выделяют административную ответственность. Однако в юридической литературе отсутствует единый подход к определению этого понятия. По мнению Р.В.Третьякова, «административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах – вид юридической ответственности, которая

выражается в применении судебным органом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение, посягающее на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, в целях защиты правопорядка и воспитания граждан на основе и в порядке, установленном действующим законодательством» [1, с. 136]. А.В.Протченко не выделяет в качестве сущностного признака ответственности ее цель, полагая, что административная ответственность за нарушение избирательного законодательства – «вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение, посягающее на права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также права участия во всех избирательных действиях, установленных законодательством РФ в период подготовки и проведения избирательных кампаний» [2, с. 8–9].

Некоторые авторы выделяют формы, а не виды юридической ответственности. Так, например, О.Н.Дзюба определяет административную ответственность в рассматриваемой области как «форму юридической ответственности граждан, должностных и юридических лиц за совершенное ими административное правонарушение, состоящую в применении, реализации административных наказаний за административные правонарушения субъектами функциональной (судебной) власти на основе и в порядке, установленном административным законодательством» [3, с. 203]. При этом, несмотря на указание основания для применения административной ответственности – административного правонарушения, автор предлагает привлекать участников к конституционной ответственности при совершении ими «неоднократных систематических административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах» [4, с. 13].

Только через процессуальный аспект определяет административную ответственность А.Н.Жданова. «Административная ответственность – это установленная законом форма реагирования государства (в лице судей, уполномоченных органов и (или) должностных лиц) на факт противоправного поведения, выражающаяся в реализации судьей, компетентным органом (должностным лицом) предоставленных законом прав при наличии поводов и оснований к возбуждению дела об административном правонарушении истребовать объяснение от лица, в отношении которого ведется производство по делу, на основе собранных доказательств подвергнуть противоправное деяние и данную личность официальной оценке, в случае установления оснований ответственности назначить виновному административное наказание и исполнить его» [5, с. 7]. Однако такое понимание отождествляет административную ответственность с административным процессом (административным производством), что, по нашему мнению, является необоснованным.

И материально-правовую, и процессуальную стороны административной ответственности одновременно выделяет П.П.Серков, по мнению которого «административная ответственность есть комплексный правовой механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях. Основу (основания) административной ответственности составляют дифференцированная административная противоправность, состав административного правонарушения, административное наказание (материально-правовой аспект) и процессуальная форма» [6, с. 12].

Выделяет две стороны в материально-правовом значении административной ответственности А.И.Миколенко, что в большей степени распространено при рассмотрении сущностных признаков уголовной ответственности. Так, автор полагает, что «административная ответственность – это особый вид юридической ответственности, предусмотренный действующим административным законодательством, наступающий за совершение административного проступка и заключающийся в наложении в особом процессуальном порядке на виновных лиц административных взысканий и мер воздействия, применяемых к несовершеннолетним, органами административной юрисдикции (органами государственной исполнительной власти, местного самоуправления, судами общей юрисдикции и их должностными лицами), посредством чего реализуется обязанность лица, виновного в совершении административного проступка, претерпеть предусмотренные действующим законодательством лишения материального, морального и организационного характера» [7, с. 19].

По нашему мнению, под административной ответственностью за нарушение избирательного законодательства как самостоятельным видом юридической ответственности можно понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъекту, виновному в совершении административного правонарушения, посягающего на избирательные права, в порядке, предусмотренном Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП).

Большинством авторов в качестве одного из признаков административной ответственности, в том числе и за нарушение избирательных прав, называется основание ее наступления – административное правонарушение (административный деликт). Интересно отметить, что в КоАП закреплены только три специальные статьи, предусматривающие административную

ответственность за совершение избирательных нарушений, однако фактически в ст. 9.10 «Нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата и о реализации права законодательной инициативы граждан» [8] содержится несколько составов. При этом, по нашему мнению, не вполне удачным является закрепление основания ответственности в виде «других нарушений законодательства», так как подобная формулировка приводит к неопределенности, а с учетом ст. 49 Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК) [9], предусматривающей отсылку к «иным актам законодательства Республики Беларусь о выборах», получается замкнутый круг.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации) закреплено 37 специальных составов избирательных нарушений в главе 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» (ст. ст. 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.57) [10], объективная сторона которых раскрывается достаточно полно и конкретно. В ряде стран СНГ составы таких правонарушений закреплены в самостоятельной главе законодательного акта. В Кодексе Украины об административных правонарушениях (далее – КоАП Украины) глава 15-А, состоящая из 14 статей, посвящена правонарушениям, посягающим на «осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения» [11]. В Республике Казахстан также административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, закреплены в специальной главе 11 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП Республики Казахстан), в которой насчитывается 20 статей [12].

Основания для привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса в Республике Беларусь

Основанием для привлечения к административной ответственности выступает совершение лицом административного правонарушения. Согласно ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными КоАП, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность [8].

Исходя из анализа ст.ст. 9.10, 9.11 КоАП, субъектом административного нарушения избирательных прав могут выступать любые физические лица, субъектом нарушения установленного порядка подсчета голосов – только специальные лица: члены избирательной комиссии (включая ее председателя). Привлечь к административной ответственности за уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, можно как гражданина (иностранного гражданина, лицо без гражданства), достигшего 16 лет на день его совершения, так и лиц, непосредственно реализующих пассивное избирательное право (их представителей, доверенных лиц). Печатные материалы должны быть размещены в ходе избирательной кампании. Согласно ст. 155 ИК избирательная кампания – период со дня официального опубликования решения Президента Республики Беларусь или уполномоченного Конституцией Республики Беларусь, ИК государственного органа о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов. При этом информационные печатные материалы размещаются, согласно ИК, раньше, чем агитационные. Агитационные материалы – печатные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для массового распространения при проведении выборов. Например, органы, образовавшие участки для голосования, обязаны не позднее чем в 10-дневный срок оповестить избирателей о границах каждого участка для голосования с указанием места нахождения участковой комиссии и помещения для голосования (часть седьмая ст. 18 ИК) [9]. Участки для голосования образуются не позднее чем за 2 месяца до выборов. Предвыборная агитация возможна только со дня регистрации лица в качестве кандидата, а выдвижение лица в качестве кандидата в депутаты заканчивается не позднее 40 дней до выборов. Следовательно, например, член инициативной группы по выдвижению лица в качестве кандидата может уничтожить только информационные печатные материалы, тогда как доверенное лицо кандидата – в основном агитационные материалы. Подобное обстоятельство имеет значение для последующего привлечения лиц, выдвигаемых в качестве кандидатов, кандидатов к конституционной ответственности.

Определенная сложность существует с выделением субъекта правонарушения, предусмотренного ст. 9.10 КоАП. Фактически, например, невыполнение решений избирательной комиссии или агитацию в день выборов может совершить как кандидат, доверенное лицо кандидата (то есть физическое лицо), так и политическая партия, орган местного самоуправления (юридическое лицо). Однако согласно ст. 4.8 КоАП юридическое лицо несет административную ответственность, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части КоАП [8]. В силу отсутствия соответствующего указания в санкции ст. 9.10 можно констатировать, что субъектом может быть только физическое лицо, что, по нашему мнению, не соответствует требованиям практики. Кроме того, и в законодательстве ряда стран за аналогичные нарушения административную ответственность может нести и юридическое лицо. Например, согласно ст. 5.10

КоАП Российской Федерации за такое нарушение, как предвыборная агитация вне агитационного периода, наступает ответственность в виде штрафа для гражданина, должностного лица и юридического лица [10]. Административную ответственность за проведение агитации в период ее запрещения для юридического лица предусматривает и ст. 99 КоАП Республики Казахстан [12].

Кроме того, например, согласно части одиннадцатой ст. 37 ИК лица, входящие в состав комиссии, не имеют права принимать участия в агитации за или против кандидата в Президенты Республики Беларусь, в депутаты [9], следовательно, если член избирательной комиссии занимается агитацией, он может понести административную ответственность в соответствии со ст. 9.10 КоАП. Более удачным, на наш взгляд, является закрепление административных правонарушений, совершаемых членами избирательных комиссий, самими комиссиями в самостоятельной статье с перечислением всех возможных действий (бездействия), а не только нарушения в области порядка подсчета голосов (как это существует в настоящее время).

Сложным представляется и определение субъективной стороны рассматриваемых правонарушений. Подобное обстоятельство объясняется тем, что в ст. 9.10 КоАП закреплены разные по своей природе деяния: некоторые из них могут совершаться как в форме умысла, так и по неосторожности, другие – только умышленно или только по неосторожности. Кроме того, требуют разграничения деяния, влекущие административную и уголовную ответственность. Исходя из анализа норм КоАП и ИК, можно отметить, что большинство административных правонарушений избирательных прав могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Согласно ст. 3.2 КоАП административным правонарушением, совершенным умышленно, признается противоправное деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом. Административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их наступления. Административное правонарушение признается совершенным с косвенным умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично [8]. Именно с умыслом может быть совершено правонарушение, предусмотренное ст. 9.11 КоАП, – уничтожение или повреждение печатных материалов.

Административным правонарушением, совершенным по неосторожности, признается противоправное деяние, совершенное по легкомыслию или небрежности.

Административное правонарушение признается совершенным по легкомыслию, если физическое лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение.

Административное правонарушение признается совершенным по небрежности, если физическое лицо, его совершившее, не предвидело возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть (ст. 3.3 КоАП) [8]. Только по неосторожности может быть совершено административное правонарушение в виде нарушения порядка подсчета голосов, в противном случае такое деяние должно влечь уголовную ответственность по ст. 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК) [13].

Общим объектом рассматриваемых административных правонарушений являются общественные отношения, регулируемые нормами избирательного права.

Следует отметить, что объективная сторона административных правонарушений в сфере избирательных прав сформулирована законодателем не логично. Так, как указывалось выше, ст. 9.10 КоАП закрепляет в том числе и «другие нарушения законодательства о выборах» [8]. К законодательству о выборах относится и ИК, в части четырнадцатой ст. 45 которого предусматривается запрет: «не допускаются снятие, заклеивание, замазывание, повреждение плакатов, если эти плакаты изготовлены и размещены с соблюдением требований законодательства Республики Беларусь» [9]. Следовательно, данные деяния должны повлечь административную ответственность в соответствии со ст. 9.10 КоАП, однако в КоАП имеется ст. 9.11, в которой содержится состав правонарушения в виде умышленного уничтожения печатных материалов, относящихся к выборам (в том числе агитационных в виде плакатов). При этом ни общественная опасность, ни противоправность, ни иные признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.11 КоАП, не являются достаточным поводом для выделения его в качестве самостоятельного состава.

Наряду с субъективной стороной объективная сторона административного правонарушения также является основанием для разграничения административной и уголовной ответственности в сфере избирательных прав. Например, непредставление Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии необходимых документов является частным случаем воспрепятствования работе комиссий, которое в случае его совершения «с применением насилия, угрозы, обмана, подкупа или иным

способом» [13] влечет уголовную ответственность. К сожалению, в УК отсутствует положение, что понимать под «иным способом», что приводит к конкуренции ст. 9.10 КоАП и ст. 191 УК.

Заключение

На основании проведенного анализа административного и избирательного законодательства, теоретических источников можно сформулировать ряд обобщенных выводов и предложений.

1. Под административной ответственностью за нарушение избирательного законодательства как самостоятельным видом юридической ответственности можно понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъекту, виновному в совершении административного правонарушения, посягающего на избирательные права, в порядке, предусмотренном ПИКоАП.

2. Субъектом административного правонарушения избирательного законодательства в настоящее время выступают как общий (физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет), так и специальный (кандидат, член избирательной комиссии). При этом в связи с тем, что активным избирательным правом обладает лицо, достигшее 18 лет ко дню или в день выборов, то можно констатировать, что указанное правонарушение может совершить как участник избирательного процесса, так и физическое лицо, не являющееся таковым. Кроме того, полагаем необходимым закрепить в ст.ст. 9.10–9.12 КоАП в качестве субъекта административного правонарушения избирательных прав и юридическое лицо, индивидуального предпринимателя.

3. Целесообразным представляется внесение изменений и дополнений в КоАП путем закрепления конкретных административных проступков в сфере избирательного законодательства без отсылки на «другие нарушения законодательства», а также с указанием на формы вины, содержание объективной стороны для разграничения административной и уголовной ответственности.

Список цитируемых источников

1. Третьяков, Р.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / Р.В. Третьяков. – Хабаровск, 2001. – 179 л.

2. Протченко, А.В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / А.В. Протченко; Тихоокеан. гос. ун-т. – Хабаровск, 2009. – 22 с.

3. Дзюба, О.Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме: дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / О.Н. Дзюба. – Екатеринбург, 2004. – 244 л.

4. Дзюба, О.Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / О.Н. Дзюба; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2004. – 27 с.

5. Жданова, А.Н. Индивидуализация административной ответственности граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.14 / А.Н. Жданова; Омск. гос. ун-т им. Ф.М.Достоевского. – Омск, 2010. – 23 с.

6. Серков, П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.02.14 / П.П. Серков; Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е.Кутафина. – М., 2010. – 45 с.

7. Миколенко, А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие / А.И. Миколенко. – Харьков: Одиссей, 2004. – 272 с.

8. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст Кодекса по состоянию на 12 июля 2013 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобрен Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: текст Кодекса по состоянию на 8 нояб. 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации, 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України, 7 дек. 1984 г., № 8073-Х // Законодавство України [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Дата доступа: 29.08.2013.

12. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Казахстан, 30 янв. 2001 г., № 155-II [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682. – Дата доступа: 29.08.2013.

13. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 26 окт. 2012 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.