

МАСЛОВСКАЯ М. В., МОРОЗОВА Е. С.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье анализируется правовая природа ответственности в российском избирательном праве. Рассмотрены виды ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательные права, правонарушение, административная, уголовная и конституционно-правовая ответственность участников выборов.

MASLOVSKAYA M. V., MOROZOVA E. S.

RESPONSIBILITY IN RUSSIAN ELECTORAL LAW

Abstract. The article presents an analysis of the legal nature of responsibility in Russian electoral law. The types of responsibilities for violations of electoral legislation are considered.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral rights, legal violation, administrative, voter's criminal and legal liability.

Выборы органов публичной власти имеют большое значение для развития государства, поскольку представляют собой наиболее эффективный способ легитимации политической власти, являются высшим непосредственным выражением власти народа. В силу особой значимости данного института демократии, избирательные права граждан приобретают особый вес в системе политических прав и свобод.

Отдельные ученые правы, утверждая, что «законность выборов – конституционно-приоритетная ценность». Власть ущербна, если она формируется ущербными способами, - пишут авторы. И, по их мнению, тот разрыв, который образуется между избирательным законом и практикой его реализации, будет существовать до тех пор, пока государство не станет неотвратимо наказывать виновных лиц за нарушение ими избирательного права [10, с. 280].

Практика последних избирательных кампаний наглядно показала, что борющиеся за власть политические партии, готовы прибегать к самым различным формам и методам привлечения электората на свою сторону. Увы, зачастую в ходе такого противостояния неизбежно нарушение избирательного законодательства. Из года в год средства массовой информации передают сообщения об избирательных правонарушениях, сопровождающих практически каждую избирательную кампанию.

Правонарушение в сфере избирательных правоотношений следует рассматривать как отдельный вид противоправных, общественно опасных деяний (как в форме действия, так и

бездействия), которые посягают на право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Следовательно, избирательные права граждан нуждаются в правовой защите, последняя же предполагает наличие эффективной системы правовых норм, являющихся охранительными в соответствующей сфере общественных отношений.

В системе различных гарантий, которые устанавливает российское законодательство (гарантии политического, экономического, информационного, правового и иного характера), особое место занимает институт юридической ответственности, важность которого связана с его восстановительной функцией, касающейся, в том числе, и защиты нарушенных прав и свобод субъектов избирательных правоотношений. Надо полагать, что возникновение института ответственности за избирательные правонарушения вполне объективно и закономерно, он является своеобразной ответной реакцией общества и государства на допускаемые в ходе выборов нарушения.

Представляется справедливым суждение проф. В. В. Игнатенко, который предлагает рассматривать институт ответственности как публично-правовую меру, посредством которой надлежащим образом обеспечивается правопорядок при реализации гражданами избирательных прав, организации и проведении выборов [9, с. 8].

Преамбула Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» провозглашает: «Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме» [2]. Поэтому наличие института ответственности в избирательном праве выступает и как важнейшая правовая гарантия проведения подлинно свободных, честных, справедливых, «прозрачных» демократических выборов.

Отдельные авторы ответственность в сфере избирательного права предлагают разделить на два самостоятельных подвида: в одном случае это ответственность за нарушение избирательных прав граждан, в другом – ответственность за нарушение порядка организации и проведения выборов [7, с. 35]. Что же, подобный подход нам представляется вполне логичным. Однако, полагаем, что и субъекты, привлекаемые к этим видам ответственности, должны различаться.

Ответственность за нарушения избирательного законодательства, как и любая другая юридическая ответственность, характеризуется следующими признаками: во-первых, она является мерой государственного принуждения (хотя и не всегда); во-вторых, базируется на юридическом и общественном осуждении правонарушения; в-третьих, ее применение влечет

за собой наступление для правонарушителя определенных отрицательных последствий.

Вместе с тем основанием рассматриваемой нами ответственности является особое правонарушение – избирательный деликт, который следует считать разновидностью конституционно-правового деликта. Специфика и в том, что ответственность за нарушения избирательного законодательства реализуется в процессуальной форме, которая зачастую закрепляется не только нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ, Кодекса административного судопроизводства РФ и КоАП РФ (что характерно для других видов ответственности), но и нормами актов подзаконного характера (например, инструкциями ЦИК РФ).

Анализ положений избирательного законодательства позволяет прийти к выводу о том, что за нарушение избирательных прав граждан уголовную, административную либо иную ответственность могут нести лица, в частности:

1) препятствующие путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином РФ права избирать и быть избранным;

2) использующие преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания;

3) принуждающие граждан или препятствующие им ставить подписи в поддержку кандидата, избирательного объединения, а также участвующие в подделке данных подписей;

4) осуществляющие подкуп избирателей;

5) распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов;

6) нарушающие правила проведения предвыборной агитации и правила финансирования избирательной кампании;

7) препятствующие или противозаконно вмешивающиеся в работу избирательных комиссий;

8) препятствующие голосованию на избирательных участках, либо нарушающие процедуру голосования, в том числе тайну голосования;

9) принуждающие избирателей голосовать вопреки их собственному выбору.

Этот перечень не является исчерпывающим и его можно продолжать, если нормы законодательства рассматривать через призму иных положений, закрепляющих статус тех или иных субъектов избирательных правоотношений.

Основным критерием разделения ответственности на виды, как известно, выступает отраслевая принадлежность нормативно-правовой основы. Традиционно различают три вида публично-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах: конституционно-правовую ответственность; административную ответственность и

уголовную ответственность. Указанные виды юридической ответственности отличаются друг от друга основаниями (правовыми, фактическими и процессуальными), санкциями (взысканиями), субъектным составом, процессуальной формой реализации, правовыми последствиями наказания виновных лиц [9, с. 9].

Заметим, что до сих пор как само существование ответственности в избирательном праве, так и ее место среди классических видов юридической ответственности, далеко не единодушно воспринимается учеными (немало и ее сторонников, и противников), различны точки зрения авторов относительно ее правовой природы.

Например, по мнению проф. М. С. Матейковича, ответственность в избирательном праве – это конституционная ответственность субъектов избирательного процесса [11, с. 203]. Другие рассматривают ответственность в избирательном праве как самостоятельную разновидность юридической ответственности за нарушение норм избирательного законодательства. В частности, В. Н. Бровченко считает, что ответственность в избирательном праве носит самостоятельный характер и не является конституционно-правовой ответственностью [5, с. 24].

В докладе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» упоминается иной термин – «государственно-правовая ответственность кандидатов, избирательных объединений» [8, с. 74], что свидетельствует о наличии иных взглядов у членов ЦИК РФ, многие из которых являются ведущими специалистами в области избирательного права.

В связи с неоднозначностью восприятия самой конституционно-правовой ответственности наблюдаются различия в теоретических подходах и применительно к ответственности в сфере избирательных правоотношений. Однако анализ юридической литературы позволяет констатировать, что многие отечественные ученые не только не отрицают сам факт существования конституционно-правовой ответственности, но высказывают предположение о том, что данный вид ответственности весьма разнообразен, и номинально включает в себя парламентскую и президентскую ответственность, ответственность субъектов РФ, ответственность населения муниципальных образований и т. д.

Такая позиция, на наш взгляд, вполне обоснованна. Если исходить из того, что конституционно-правовая ответственность применяется в связи с обеспечением действия всех норм конституционного права и принимать во внимание многовариантность самих конституционно-правовых отношений (а в их числе и избирательные правоотношения), то

сложно не признать, что ответственность в избирательном праве является разновидностью конституционно-правовой ответственности.

Некоторые ученые (в частности, проф. Н. А. Боброва), наряду с перечисленными видами, выделяют гражданско-правовую ответственность, которая наступает за нарушение имущественных и личных неимущественных прав. Например, не исключен иск о возмещении с виновной стороны морального ущерба в случае незаконного нарушения пассивного, а возможно, и активного избирательного права [10, с. 281].

Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве состоит в применении к лицам, нарушившим законодательство о выборах, определенных конституционно-правовых санкций. Ю. А. Собачевская отмечает, что, как правило, мерой государственно-правовой ответственности участников избирательного процесса, допустивших правонарушение в рамках конкретной избирательной кампании, является ограничение этих участников в тех или иных правах [12, с. 33].

На наш взгляд, применение санкций к правонарушителям направлено также на обеспечение конституционных норм о том, что источником власти в стране является многонациональный народ России, который участвует в управлении делами государства как непосредственно, так и своих представителей, что референдум и свободные выборы являются высшими формами народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

Следует отметить, что в науке нет единства мнений относительно тех санкций, которые составляют содержание этой разновидности юридической ответственности. К конституционно-правовым санкциям традиционно относят: отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), аннулирование либо отмену регистрации кандидата (списка кандидатов), удаление наблюдателя и иных лиц, расформирование избирательной комиссии, признание результатов выборов недействительными, отмену решения о признании кандидата избранным и др.

Любопытной представляется позиция В. А. Виноградова, который в числе «конституционно-правовых санкций, имеющих финансовый (имущественный) характер», называет утрату кандидатом, не набравшим установленного законом числа голосов, права на возврат избирательного залога, а также обязанность вернуть полученные от избирательных комиссий бюджетные средства [6, с. 59–60].

Следует признать, что основания конституционной ответственности, субъекты таковой, а также конституционно-правовые санкции разнообразнее по своей форме и содержанию, чем при любом другом виде юридической ответственности.

Положения о запрете совершения действий, подпадающих под составы административных правонарушений, или, наоборот, требования к совершению действий, за

неисполнение которых определена ответственность, как правило, содержатся в законах о выборах, либо нормативных правовых актах, регламентирующих различные аспекты избирательного процесса.

Так, административная ответственность за нарушение избирательного законодательства закреплена в статьях 5.1–5.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях, что составляет более 20 составов, в частности: неисполнение решения избирательной комиссии; нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов; нарушение прав члена избирательной комиссии, прав наблюдателя; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах; изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и др.

На наш взгляд, перечисленные и другие составы административных правонарушений в области избирательного права следовало сосредоточить в отдельно взятой главе КоАП РФ.

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ основанием административной ответственности является административное правонарушение, т.е. противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность [4]. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства в большинстве случаев устанавливается в виде административного штрафа.

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ [3].

Изначально уголовно наказуемым являлось воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав и права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума (ч. 1 ст. 141). Указанные преступные деяния, соединенные с подкупом, обманом, применением насилия либо угрозой его применения, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц, по предварительному сговору или организованной группой, наказывались согласно ч. 2 ст. 141 УК РФ.

Ст. 142 УК РФ, устанавливала ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования.

В 2003 году в Уголовный кодекс РФ были внесены весьма существенные дополнения

и изменения, которые ужесточили ответственность за нарушение избирательного законодательства. В частности, ст. 141 УК РФ была дополнена ч. 3, предусматривающей уголовную ответственность за вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно, требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной системы Российской Федерации «Выборы».

В текст кодекса был введен новый состав преступления, предусмотренный в ст. 141.1 УК РФ – «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума».

Новеллой кодекса стало «разделение» законодателем нормы о фальсификации избирательных документов и фальсификации итогов голосования. Так, ст. 142 УК РФ, изложенная в новой редакции, установила ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, а введенная в текст УК РФ новая статья 142.1 «Фальсификация итогов голосования» закрепила уголовную ответственность за фальсификацию итогов голосования.

Итак, становление демократических начал в Российской Федерации неразрывно связано с реализацией избирательного процесса. А юридическая ответственность в этом случае выполняет функцию регулятора избирательных правоотношений, тем самым гарантируя «претворение в жизнь» такого основополагающего демократического понятия, как народовластие. Именно поэтому ее значение для действительно правового государства так же трудно переоценить, как легко недооценить необходимость систематического совершенствования ее видов и мер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.
2. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
5. Бровченко В. Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – 195 с.
6. Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. – 2005. – № 12. – С. 54–62.
7. Волченко В. Н. К вопросу о защите избирательных прав // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 12 (18). – С. 35–38.
8. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Вестник ЦИК РФ. – 2000. – № 21. – С. 47–79.
9. Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОИТ, 2001. – 106 с.
10. Лучин В. О., Боброва Н. А. Избирательные правонарушения и ответственность за них // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. проф. С. А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 280–296.
11. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ...д-ра юрид. наук. – Тюмень, 2003. – 452 с.
12. Собачевская Ю. А. Типы и особенности конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 1. – С. 33–35.