

А.В. Семенов, Р.Г. Степанов, В.А. Черных

К вопросу о характере административных правонарушений, посягающих на права граждан при выдвижении и регистрации кандидатов

Особое значение данной классификационной группы правонарушений обусловлено тем, что именно с выставления и регистрации кандидатов берет свое начало реализация конституционного права граждан быть избранными¹. Именно на этой стадии происходит «заявка» электоральных кампаний, в значительной степени определяющая их дальнейший ход (В. И. Васильев)².

В ходе выдвижения кандидатов важно соблюсти баланс интересов каждого из избирателей и общества в целом, создать предпосылки для гармоничного согласования выборных механизмов воспроизведения представительной государственной и муниципальной власти с потребностями и интересами гражданского общества, предполагающими ответственный характер участия граждан в формировании выборных политических институтов. Не случайно при определении пассивного избирательного права, в том числе, при установлении квалификационных требований для лиц, баллотирующихся в качестве кандидатов на различных видах выборов, предусматриваются более жесткие ограничения, чем при реализации активного избирательного права³.

К числу избирательных административных правонарушений, посягающих на права граждан при выдвижении, регистрации кандидатов, реализации инициативы проведения референдума, а также посягающих на установленный законодательством статус кандидатов, инициативной группы по проведению референдума относятся ст. 5.7, 5.45, 5.46, 5.47 КоАП РФ. Следует отметить, что ст. 5.45, 5.46, 5.47 были внесены в КоАП РФ в июле 2003 г. и направлены на охрану общественных отношений, обеспечивающих реализацию на практике законодательно закрепленных норм и правил выдвижения и регистрации кандидатов, инициативы проведения референдума.

Проблема, связанная с освобождением члена избирательной комиссии на период подготовки и проведения выборов, от выполнения

¹ Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 189.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. Иванченко А. В. – М., 1999. С. 316.

³ Трещетенкова Н. Ю. Выдвижение и регистрация кандидатов: обзор зарубежного опыта // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 10. С. 46–57.

производственных и (или) служебных обязанностей по основной работе обозначилась еще в ходе избирательной компании 1989–1990 г. В это время на практике имели место факты, когда руководство избирательной комиссии не отпускало работника-члена для выполнения возложенных на него функций в рамках избирательного процесса, или делало это несвоевременно, что, в свою очередь, отрицательно сказывалось на работе избирательной комиссии⁴.

Следствием вышесказанного явилось установление в 1995 г. административной ответственности за отказ работодателя предоставить лицам, участвующим в избирательном процессе, предусмотренный законом отпуск или освободить их от работы, путем введения в текст КоАП РФ ст. 40⁷. Необходимо отметить, что при законодательном закреплении состава избирательного административного правонарушения, был значительно расширен круг лиц — участников избирательного процесса — за отказ в предоставлении предусмотренного законом отпуска для участия в подготовке и проведении выборов которым, для работодателя устанавливалась административная ответственность. К этим лицам относились не только члены избирательных комиссий, но и сами зарегистрированные кандидаты в депутаты или на выборную должность, а также их доверенные лица. Этот шаг законодателя был основан на опыте прошлых кампаний и оказался оправданным.

Ныне действующая ст. 5.7 КоАП РФ «Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме» закрепляет признаки двух составов избирательных административных правонарушений:

1) отказ работодателя предоставить предусмотренный законом отпуск для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, способствующей избранию, зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения;

2) отказ работодателя освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума.

Объектом анализируемых правонарушений являются общественные отношения, связанные с реализацией одной из гарантий деятельности зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц и членов избирательных комиссий (комиссий референдума), заключающейся в предоставлении им отпуска или освобождении от работы на период организации и проведения выборов (референдума)⁵.

⁴ Комментарий к федеральному закону «об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. Васильева В. И., Вешнякова А. А., Лысенко В. И. – М.: Норма, 1999. С. 533.

⁵ Игнатенко В. В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан: Учебное пособие. – Иркутск, 2003. С. 48.

Следует отметить, что для некоторых участников избирательного процесса уход в отпуск на время проведения выборной кампании является правом, для некоторых – обязанностью (например, государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица)⁶.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений выражается в отказе администрации (работодателя) предоставить предусмотренный законом отпуск для проведения агитационной и иной предусмотренной законодательством о выборах и референдуме деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата (списка кандидатов), а равно в отказе администрации (работодателя) освободить в установленном законом порядке от работы члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума. Отказ может выражаться в форме неправомерного бездействия (не издания приказа, распоряжения о предоставлении отпуска или освобождения от работы), либо в форме неправомерного действия (письменного или устного отказа в предоставление отпуска или освобождения от работы), мотивы которого не имеют значения при квалификации⁷.

Субъект правонарушения – только специальный – руководитель организации или учреждения, который обладает правами найма (назначения на должность) и увольнения работников, а также представления им соответствующих отпусков.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Согласно ст. 5.45 КоАП РФ «Использование преимуществ должностного и служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума», административно наказуемо использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа-управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, – членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимущества своего должностного или

⁶ П. 2 ст. 43 ФЗ «Об основных гарантиях...»

⁷ Лицу, желающему получить отпуск, освобождение от работы необходимо представить администрации (работодателю) письменное заявление о предоставлении отпуска (освобождения от работы) и документ, подтверждающий специальный статус заявителя (например, копию соответствующего решения комиссии) (п. 1 ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума.

Совершение данного избирательного административного правонарушения возможно как на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, реализации инициативы проведения референдума, так и на стадии предвыборной агитации.

Объектом рассматриваемого административного правонарушения являются общественные отношения, направленные на обеспечение правового равенства кандидатов в депутаты и на выборные должности (участников референдума) при проведении избирательных и референдумных кампаний⁸.

С объективной стороны, использование преимуществ должностного и служебного положения состоит в совершении лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, в том числе являющимися государственными или муниципальными служащими действий, которые в п. 5 ст. 40 ФЗ «Об основных гарантиях...» определены как использование преимуществ должностного и служебного положения. Среди них:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправ-

⁸ Игнатенко В. В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан: Учебное пособие. – Иркутск, 2003. С. 116.

ления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Субъект административного правонарушения, состав которого закреплен в ст. 5.45 – специальный, прямо поименованный в диспозиции правовой нормы:

- лицо, замещающее государственную или муниципальную должность;
- лицо, находящееся на государственной или муниципальной службе;
- лицо, являющееся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, – членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации).

С субъективной стороны, рассматриваемое административное правонарушение может быть совершено как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Относительно использования лицами своего должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании, кампании референдума, судами выработана определенная практика. Так, Санкт-Петербургский городской суд, рассмотрев дело по заявлению кандидатов на должность губернатора Санкт-Петербурга А.Б. Марковой и К.Э. Сухенко об отмене регистрации В. И. Матвиенко кандидатом на должность губернатора Санкт-Петербурга, установил, что встреча В.И. Матвиенко с Президентом Российской Федерации в период пребывания ее в отпуске в связи с проведением избирательной кампании, обсуждение с ним служебных вопросов, а также ответы на вопросы журналистов об этой встрече сделали возможным преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственным средствам массовой информации. Однако суд не расценил это как использование преимуществ должностного положения и, следовательно, как основание для отмены регистрации. Верховный суд оставил это решение без изменения⁹.

Другой случай имел место в Республике Башкортостан, чей Верховный суд, рассмотрев аналогичное заявление зарегистрированного кандидата на должность Президента Республики Башкортостан А.Г. Пыхачева об отмене регистрации кандидата на должность Прези-

⁹ Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Весь мир, 2004. С. 158.

дента Республики Башкортостан М. Г. Рахимова, также не усмотрел нарушений избирательного законодательства в действиях последнего. Суд при этом отметил, что М. Г. Рахимов, являясь Президентом Республики Башкортостан, был вправе проинформировать избирателей об итогах своей работы, признаки агитации при этом в выступлении М. Г. Рахимова отсутствовали. Верховный суд Российской Федерации оставил указанное решение без изменения¹⁰.

В решении тверского областного суда от 01.12.2003 г. по заявлению зарегистрированного кандидата на должность губернатора Тверской области В. В. Исакова выражена правовая позиция, согласно которой не может расцениваться в качестве предвыборной агитации интервью действующего губернатора, если он является кандидатом на очередных выборах, и интервью дает не в качестве кандидата, и в тексте нет признаков предвыборной агитации¹¹.

При рассмотрении судом вопроса об отмене результатов выборов в связи с проведением предвыборной агитации лицом, которому это запрещено законом, — губернатором Кемеровской области А. М. Тулеевым Кемеровским областным судом допущено разное толкование одной нормы Федерального Закона, что свидетельствует об отсутствии ее единообразного применения. Так, при рассмотрении жалобы Д. С. Сагары судом был отвергнут довод избирательной комиссии Кемеровской области о том, что губернатор как лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, вправе был подписать листовку агитационного содержания в выходной день — 6 апреля 2003 г. Суд указал, что Федеральный закон выделил специальную категорию органов, которым запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять агитационные материалы независимо от того, при исполнении ими своих служебных обязанностей проводится такая агитация или нет. В другом случае подписание губернатором листовки агитационного содержания в виде обращения к избирателям было расценено судом как правомерное, так как листовка была подписана без указания должности, в выходной день (воскресенье), когда губернатор был освобожден от выполнения должностных (служебных) обязанностей. Обращение как отметил суд, не относится к периодическим печатным изданиям и оплачено из избирательного фонда кандидата. При этом суд также отметил, что будучи гражданином Российской Федерации губернатор области вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию¹².

¹⁰ Там же. С. 158.

¹¹ Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Весь мир, 2004. С. 159.

¹² Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Весь мир, 2004. С. 160.

В статье 5.46 КоАП РФ «Подделка подписей избирателей, участников референдума» закрепляются составы двух избирательных административных правонарушений:

1) подделка подписей избирателей, участников референдума, собираемых в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума

2) заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом.

Объектом административных правонарушений, закрепленных в ст. 5.46 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие при документировании поддержки избирателями (участниками референдума) выдвижения кандидатов, избирательных объединений, инициативы проведения референдума¹³.

Первый состав избирательного административного правонарушения, содержащийся в ст. 5.46 КоАП РФ, устанавливает административную ответственность за подделку не любых подписей избирателей, участников референдума, которые проставляются ими в различных избирательных документах, а только тех подписей, которые собираются в поддержку выдвижения кандидатов, избирательных объединений, либо в поддержку инициативы проведения референдум, и проставляются в подписных листах установленной формы.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения может быть выражена только в форме действия, а именно – в простановке подписи на подписном листе за другое лицо, являющееся избирателем, участником референдума. Для установления факта подделки подписей необходимы специальные знания, поэтому по данному делу назначение экспертизы является обязательным.

Субъект данного избирательного административного правонарушения – любое деликтоспособное физическое лицо.

Второй состав анализируемой статьи устанавливает административную ответственность за заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов).

Объективная сторона данного правонарушения может быть выражена только в форме действия, а именно в простановке на подписных листах необходимых реквизитов (подписей, печатей и др.), свидетельствующих об их заверении уполномоченными на то законом лицами.

Субъект правонарушения, в отличии от первого состава рассматриваемой статьи, – специальный, прямо поименованный в диспозиции правовой нормы:

¹³ Игнатенко В. В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан: Учебное пособие. – Иркутск, 2003. С. 118.

- лицо, осуществляющее сбор подписей избирателей,
- лицо, уполномоченное проводить необходимые действия по заверению подписных листов.

С субъективной стороны, правонарушение может быть совершено только умышленно.

Составы правонарушений, закрепленные в ст. 5.46 КоАП РФ, необходимо отграничивать от составов преступлений, установленных ч. 2 ст. 142 УК РФ. Отличительной характеристикой составов преступлений, содержащихся в ч. 2 ст. 142 КоАП является субъект – группа лиц по предварительному сговору, либо организованная группа; а также способ совершения деяния – соединение его с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо имеющее следствием существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

В соответствии со ст. 5.47 КоАП РФ «Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом» административно наказуемо: участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а также сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи.

Объектом административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена ст. 5.47 КоАП РФ, являются урегулированные законодательством общественные отношения, возникающие в связи и в процессе сбора подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов, в поддержку инициативы проведения референдума¹⁴.

Порядок сбора подписей избирателей, участников референдума регулируется федеральными и региональными законами о выборах и референдумах. Общие правила сбора подписей содержатся в ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях...». В соответствии с п. 6 указанной статьи закона не допускается участие в сборе подписей:

¹⁴ Игнатенко В.В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан: Учебное пособие. – Иркутск, 2003. – С. 121.

- органов государственной власти;
 - органов местного самоуправления;
 - органов управления организаций независимо от формы собственности;
 - учреждений;
 - членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.
- Кроме того, в процессе сбора подписей запрещается:
- принуждение избирателей, участников референдума;
 - их вознаграждение за внесение подписи;
 - сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат;
 - при оказании благотворительной помощи.

Подписи, которые собираются с указанными нарушениями, будут считаться недействительными, а лица, собравшие их, привлечены к административной ответственности по ст. 5.47 КоАП РФ.

Объективная сторона анализируемого избирательного административного правонарушения выражается только в форме действия, а именно – в сборе подписей. По мнению В. В. Игнатенко, объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.47 КоАП РФ, включает в себя также действия, совершаемые по распоряжению руководителей указанных выше органов, организаций, учреждений по подготовке к проведению сбора подписей и контроля его результатов¹⁵. Получается, что ответственность по статье наступает и за приготовление к совершению правонарушения, что не предусмотрено КоАП РФ, тем более если учесть, что даже по уголовному закону ответственность наступает за приготовление только к тяжкому или особо тяжкому преступлению¹⁶. Таким образом, необходимо установить явился ли следствием подготовительных действий сбор подписей избирателей, участников референдума. Если нет, то не должно быть и ответственности.

Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей может быть осуществлено путем:

- использования множительной техники, бумаги и расходных материалов указанных органов, организаций, учреждений для изготовления подписных листов;
- использования транспортных средств и средств связи указанных органов, организаций, учреждений;

¹⁵ Игнатенко В. В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан: Учебное пособие. – Иркутск, 2003. С. 121.

¹⁶ Ч. 2 ст. 30 УК РФ

- участия работников указанных органов, организаций, учреждений непосредственно в сборе подписей;
- привлечения работников указанных органов, организаций учреждений в проверке правильности заполнения подписных листов.

С субъективной стороны, правонарушения, ответственность за которые установлена ст. 5.47 КоАП РФ, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Субъектами являются граждане, должностные лица, юридические лица.

А. А. Бакин,

доцент кафедры дополнительного профессионального образования сотрудников ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, к.ю.н.

Криминалистические и социально-психологические проблемы анализа личности преступника

Исследование феномена личности преступника относится к компетенции многих наук: криминалистики, криминологии, уголовного права и процесса, общей и судебной психологии, судебной психиатрии и т. д. Проблема представляется достаточно сложной и неоднозначной, так как представители гуманитарных, естественных наук еще окончательно не определились с понятием «личность», не изученными остаются многие психические процессы, патопсихологические механизмы, особенности формирования личности и характер ее взаимодействия с внешней средой. В философских науках психология личности находит свое методологическое обоснование, но она имеет свои задачи, свое содержание и методику. Правовые, социально-психологические исследования личности не должны подменять собой изучение личности в философии, общественных науках, они своим конкретным материалом в значительной мере обогащают эти науки.

Нам представляется очень удачным определение, предложенное отечественным психологом С. Л. Рубинштейном, которое так же отражает научные взгляды В. М. Бехтерева и Л. С. Выготского: «В качестве собственно личностных свойств человека обычно выделяются те, которые обуславливают общественно значимое поведение или де-