

- ¹⁹ См.: Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 771.
²⁰ См. там же. С. 699.
²¹ См.: Морозова И.С. Льготы в российском праве: проблемы эффективности // Правоведение. 2001. № 4. С. 41.
²² Там же.
²³ См.: Козырева А. По закону на каждого брата // Российская газета. 2000. 16 февраля.
²⁴ См.: Котков Д. Зачем депутату иммунитет // Труд. 2000. 24 февраля.
²⁵ См.: Малько А.В. Правовые иммунитеты // Правоведение. 2000. № 6. С. 19; Зиновьев А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. М., 2002. С. 85-87.
²⁶ См.: Ярматов А.Я. Указ. соч. С. 9.
²⁷ Малько А.В., Морозова И.С. Указ. соч. С. 154.
²⁸ Орландо В. Принципы конституционного права. М., 1907. С. 163.
²⁹ Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 175.
³⁰ См.: Просвирнин Ю.Г. Указ. соч. С. 25.
³¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. С. 110.
³² См.: Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г. // Действующее международное право. Т. 3. М., 1997.
³³ Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. М., 2003. С. 8.
³⁴ Права человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999. С. 178.
³⁵ Там же. С. 183.
³⁶ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 260.
³⁷ См.: Российская газета (Экономический союз). 1997. 1 февраля.
³⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
³⁹ См.: Там же. 1995. № 25. Ст. 2343.
⁴⁰ См.: Там же. 2001. № 33. Ч.1. Ст. 3436.
⁴¹ См.: Там же. 2002. № 18. Ст. 1720.
⁴² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 35. Ст. 3607.
⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 Ч.1. Ст. 4921; 2002; № 22. Ст. 2027.
⁴⁴ См.: Просвирнин Ю.Г. Указ. соч. С. 41; Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 9.

Р.Г. Степанов*

Административно-правовые аспекты ответственности за правонарушения в сфере избирательного и референдумного права

Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса в правовом порядке при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме. За нарушение законодательства о выборах и референдумах федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности. В зависимости от отраслевой принадлежности различают:

- конституционную ответственность (ответственность по избирательному праву);
- административную ответственность;
- уголовную ответственность.

Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями (нормативными, правовыми и фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

Деятельность по формулированию понятия юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах начинает активизироваться в 90-е гг. XX в. В этот период основной акцент ставится на том, что юридическая ответственность в рассматриваемом случае является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса,

* Соискатель кафедры административного права Северо-Западной академии госслужбы.

применяемым юрисдикционными органами при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме¹.

Понятие ответственности достаточно многообразно, но здесь речь идет о социальной ответственности, существование которой предопределено общественным характером человеческого поведения и отражает взаимосвязь общества и отдельного индивида. В любых жизненных ситуациях человек должен соотносить свои поступки с существующими в обществе нормами и ценностями, с интересами других людей. Действуя в соответствии с ними, он поступает ответственно. В свою очередь общество (государство, окружающие лица) контролируют деятельность субъекта, адекватно реагируя на различные варианты поведения (одобряя ответственное поведение и наказывая нарушителя).

Ответственность есть диктуемая объективными условиями, сознанием и субъективно поставленной целью необходимость выбора способов действия, необходимость активной деятельности для осуществления этой цели.

Ответственность как явление может выступать в позитивном и негативном смысле. Раньше позитивная ответственность насаждалась идеологией как моральная оценка ответственности перед обществом. Реальное содержание позитивной ответственности – это осознание того, что именно и зачем делается, каковы могут быть последствия этой деятельности. Она предполагает осознание необходимости соответствующей деятельности, чувства ответственности. В нынешних условиях позитивная ответственность фактически девальвировалась. Негативная ответственность понимается как реакция общества на нарушение его интересов и норм, как применение санкций за нарушение общественных правил. Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса в правопорядке при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах федеральное законодательство предусматривает несколько видов юридической ответственности. В зависимости от отраслевой принадлежности различают:

- конституционную ответственность (ответственность по избирательному праву);
- административную ответственность;
- уголовную ответственность.

Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями (нормативными, правовыми и фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушителя и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий.

Правовое регулирование публично-правовых отношений исходит из обеспечения интересов личности через обеспечение интересов общества в целом или отдельных социальных групп, общностей. Так, основные правоотношения в сфере выборов – это публично-правовые отношения между народом и соискателями депутатских мандатов и выборных должностей.

Конституционно-правовую ответственность следует отличать от ответственности по избирательному праву, которая является разновидностью конституционно-правовой ответственности. В связи с этим термины «государственно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах» и «ответственность по избирательному праву» употребляются как синонимы.

Нормативные основания конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах содержатся в Конституции РФ, ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», ФЗ от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ», а также в законах субъектов РФ.

Конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах состоит в применении к виновным участникам избирательного процесса определенных конституционно-правовых санкций, к которым относятся:

- предупреждение;
- отказ в регистрации инициативной группы;

- отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);
- отмена регистрации кандидата (списка кандидатов);
- признание результатов выборов недействительными;
- отмена решения о признании кандидата избранным;
- расформирование избирательной комиссии.

Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности является совершение избирательного правонарушения. Привлечение правонарушителей к конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах возможно и в административном, и в судебном порядке. В зависимости от субъектного состава, индивидуальных особенностей и правового содержания санкций конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения подразделяется на:

- конституционно-правовую ответственность кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков;
- конституционно-правовую ответственность избирательных комиссий².

Конституция РФ – фундамент правовой системы Российской Федерации, на котором базируются сооружения всех других отраслей права, а ст. 15 Конституции РФ прямо определяет порядок соотношения отраслевых и конституционных норм. Именно на основе последних формируются и закладываются основные принципы отраслевого права. Это приводит к тому, что когда возникает вопрос о защите избирательных прав граждан в гражданском судопроизводстве или об охране прав граждан на участие в выборах и референдуме, связанное с административным производством на узкоотраслевом юридическом уровне, апелляции или жалобы направляются в адрес судов общей юрисдикции.

Чтобы избежать неясностей в этом вопросе, необходимо сразу отметить, что нарушения избирательного закона и правонарушения в сфере избирательного законодательства и законодательства о референдуме Российской Федерации – разные понятия. Можно, конечно, утверждать, что расклеивание анонимных агитационных материалов в период предвыборной кампании – административный проступок, не имеющий к Конституции РФ никакого отношения. Но это ошибочное суждение: избирательные правоотношения являются частью конституционных правоотношений, а в основу избирательного законодательства положены прежде всего нормы конституционного. Следовательно, правила проведения избирательных закрепляются кампаний на основе конституционных норм, и нарушение этих норм подлежит охране – в приведенном примере – нормами КоАП РФ.

Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах характеризуется рядом специфических особенностей.

1. Ст. 72 Конституции Российской Федерации фиксировала, что административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. В ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ конкретизируется, что законодательство об административных правонарушениях формируется и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации. Предметы ведения Федерации и ее субъектов в рассматриваемой сфере разграничиваются в ст. 1.3 КоАП РФ. В частности, к ведению Федерации относится «установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). Таким образом, если исходить из толкования данной статьи, административная ответственность за нарушение законодательства о выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы РФ, референдумах федерального уровня может устанавливаться законодательством только федерального уровня, а административная ответственность за нарушения законодательства субъектов Федерации о выборах и референдуме – законодательством субъектов РФ.

Данная ситуация вызывает значительное число нареканий со стороны исследователей, которые в большинстве своем считают что предоставление субъектам Федерации возможности самостоятельно устанавливать ответственность в области избирательного и референдумного права нарушает права человека и способствует увеличению своего рода «пробельности российского законодательства»³.

2. Фактическим основанием административной ответственности за нарушение избирательного и референдумного права является совершение избирательного правонарушения, представляющего собой разновидность административного правонарушения. Особенностью административного правонарушения является его посягательство на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права. В частности, общественные отношения, возникающие и реализующиеся

в ходе избирательного процесса, регулируются нормами конституционного права и избирательного права⁴, а охраняются – нормами административного.

3. Субъектами административной ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах являются и физические, и юридические лица. В ряде статей, предусмотрена административная ответственность специальных субъектов⁵.

4. Ответственность заключается в применении к виновным административных наказаний⁶. Легальное определение «административного наказания» содержится в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ. В соответствии с ней под административным наказанием понимается установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяющаяся в целях предупреждения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В качестве наиболее строгой санкции по большинству правонарушений установлен административный штраф.

5. В КоАП РФ предусмотрены исключения из общего порядка производства по делам об административных правонарушениях применительно к избирательным правонарушениям.

6. Основной целью существования административной ответственности в сфере избирательного и референдумного права является то, что она призвана воздействовать на различные правонарушения со стороны должностных лиц государственных органов, кандидатов, граждан и других лиц во время проведения избирательной кампании и в конечном счете снижать число правонарушений путем общей и частной превенции⁷.

Как уже отмечалось, основанием административной ответственности на нарушение законодательства о выборах и референдумах является избирательное правонарушение. Легального определения данного понятия в настоящее время нет. Ранее оно существовало применительно к административной ответственности юридических лиц.

В науке избирательного права существует значительное число различных определений понятия «избирательное правонарушение». В качестве примера можно привести следующие.

А.А. Вешняков под избирательным правонарушением понимает «отдельный (особый) вид виновных, противоправных, общественно вредных (опасных) деяний в форме действия или бездействия, посягающих на права граждан в сфере избирательного законодательства и законодательства о референдуме, в связи с которыми на основании федерального законодательства и законодательства субъектов РФ применяются меры охраны, восстановления нарушенных прав, а также меры конституционной ответственности»⁸.

В.В. Игнатенко определяет понятие «избирательное административное правонарушение» как противоправное виновное действие/бездействие физического или юридического лица, посягающее на избирательные права, за которые КоАП РФ установлена административная ответственность⁹.

Таким образом, в теории избирательного права под избирательным правонарушением понимается как административно наказуемое нарушение законодательства о выборах, так и административно наказуемое нарушение законодательства о референдумах. И хотя в настоящее время все большее число исследователей разграничивают избирательное и референдумное право¹⁰, в выделении отдельно референдумных правонарушений нет никакого – ни практического, ни теоретического – смысла¹¹.

Для избирательных правонарушений характерны следующие особенности:

1) специальный субъект ответственности в большинстве составов. Наиболее часто он назван в санкции правовой нормы, но есть и составы, где он охарактеризован в диспозиции правовой нормы. В ряд случаев указание на субъект вытекает из непосредственного содержания правовой нормы. Среди физических лиц – это должностные лица государственных и муниципальных органов, средств массовой информации, кредитных организаций, председатель и члены избирательной комиссии, кандидаты, доверенные лица кандидатов и др. Таким образом, среди названных лиц могут быть лица как непосредственно участвующие в избирательном процессе и заинтересованные в его исходе, так и имеющие косвенное, опосредованное отношение к нему;

2) применение мер коллективной юридической ответственности в современной электоральной практике является нововведением, которое требует своего осмысления, обобщения судебной практики, фундаментальных теоретических разработок. Пока, как отмечает Белоновский, она только обозначена, поэтому пользоваться ею стоит с величайшей осторожностью, несмотря на то, что законодательно она и обеспечена: ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ в качестве субъекта административного правонарушения рассматривает юридическое лицо, а ч. 3 этой же статьи закрепляет норму о назначении административного наказания юридическому лицу¹²;

3) основным видом административного взыскания за избирательный правонарушения является штраф;

4) практически все нормы – бланкетные, что существенно затрудняет их применение;
5) наиболее распространенными и на современном этапе и в историческом развитии являются следующие избирательные правонарушения:

- злоупотребление государственными служащими и иными должностными лицами своим служебным положением для публичной поддержки кого-либо из кандидатов, а также политических партий;
- нарушение правил предвыборной агитации, в том числе через средства массовой информации;
- подкуп избирателей;

б) практика применения административной ответственности не столь велика, как могла бы быть при реальной фиксации численности правонарушений в избирательной сфере. Некоторые причины этого: малая эффективность административных взысканий благодаря скромным размерам штрафов, отсутствие более жестких альтернативных взысканий, попустительство со стороны лиц, обязанных реагировать на избирательные правонарушения, некачественная работы наблюдателей, неявный характер правонарушений¹³.

Таким образом, в избирательном и референдумном праве существуют и применяются три вида ответственности, одним из которых является административная, основной целью которой является воздействие на различные правонарушения со стороны должностных лиц государственных органов, кандидатов, граждан и других лиц во время проведения избирательной кампании и уменьшение числа правонарушений путем общей и частной превенции.

Избирательное правонарушение, являясь основанием административной ответственности за нарушения избирательного и референдумного законодательства, доктринально характеризуется как противоправное виновное действие/бездействие физического или юридического лица, посягающее на избирательные и референдумные права, за которые КоАП РФ установлена административная ответственность.

Для большинства составов избирательных правонарушений характерно наличие специального субъекта, установление санкции в виде административного штрафа, бланкетный характер нормы.

За совершение общественно опасных посягательств на избирательные права граждан Уголовным кодексом РФ также предусмотрена ответственность. В частности, уголовная ответственность наступает за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ) и за фальсификацию избирательных документов или неправильный подсчет голосов (ст. 142 УК). Совершение виновными лицами уголовно наказуемых нарушений избирательных прав граждан и законодательства о выборах влечет применение к ним уголовных наказаний.

Помимо публично-правовых видов юридической ответственности, за отдельные правонарушения, совершаемые виновными лицами в период организации и проведения выборов, может наступать гражданско-правовая ответственность.

Гражданско-правовая ответственность относится к частноправовым видам юридической ответственности и наступает за совершение не избирательных, а гражданских правонарушений. Данный вид ответственности наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенной гражданско-правовой обязанности, а также в случаях причинения вреда – как морального, так и материального. Мерами гражданско-правовой ответственности являются компенсация морального или имущественного вреда, возмещение убытков, взыскание неустойки и т.д.¹⁴

Санкции за отдельные нарушения избирательного процесса

Рассматривая противоправные действия, которые могут быть совершены во время избирательного процесса, следует разграничивать два больших блока: специальные правонарушения в избирательной сфере, посягающие на существенные элементы в рамках самого избирательного процесса, и те правонарушения, которые хотя и имеют целью препятствование или вмешательство в избирательный процесс, но наносят ущерб общему состоянию правопорядка.

Лицо, умышленно допускающее нарушения в списках избирателей, заменяющее избирательный бюллетень, опущенный в урну избирателем, или манипулирующее протоколом голосования на избирательном участке в пользу того или иного кандидата, совершает правонарушения в сфере избирательного права, посягающие на специальные составы избирательного процесса.

Лицо, совершившее убийство председателя избирательного участка или подложившее бомбу в штаб-квартиру политической партии, участвующей в выборах, безусловно, вредит избирательному процессу, но подобные действия влияют не только на отношения в рамках законодательства о выборах, но и становятся более крупным преступлением против общества и регулируются законодательством по защите общества в целом. Так как преступления данного характера не подпадают под влияние закона о выборах, они не будут здесь рассматриваться¹⁵.

Таким образом, любые противоправные действия, посягающие на правоотношения, непосредственно связанные с избирательным процессом, рассматриваются как специальные правонарушения в избирательной сфере, совершаемые при образовании избирательных участков, подсчете голосов, достоверном объявлении голосов, набранных кандидатами, и т.д. Данные правонарушения рассматриваются в качестве специальных не потому, что они подлежат рассмотрению в специальных судах, или потому, что они защищают определенных лиц посредством каких-то особых полномочий, хотя об органах, налагающих санкции будет идти речь далее, а потому, что эти действия нарушают определенные предписания в избирательной сфере, предусмотренные законом. Подобные действия должны регулироваться в соответствии с правилами юридической процедуры, предусмотренной уголовным правом, а это, помимо прочего, означает, что:

- наказанию подлежит только противоправное деяние (действие или бездействие), но не идеи, желания или намерения;
- должен быть соблюден принцип законности, т.е. преступления подлежат наказанию, только если они прямо определены в законе в качестве таковых;
- охраняемым правовым объектом является свободное проведение избирательного процесса в соответствии с условиями, предусмотренными Конституцией и законами (потому мысленные и философские условия не защищены законом, в отличие от правовых объектов, которые должны быть предусмотрены в качестве таковых заранее и охраняться законом);
- должно быть решено, является ли то или иное лицо виновным в совершении незаконных действий: председатель избирательного участка, попавший в аварию по пути туда, не может рассматриваться как правонарушитель из-за того, что он опоздал, или что это вызвало проблемы с составом избирательного участка;
- санкции должны быть соразмерны правонарушению: действия должностного лица, которое не вывесило список избирателей на соответствующем стенде в первый день установленного срока, не являются столь серьезными, как манипуляции с протоколами, направленные на присуждение кандидатам голосов, не полученных ими в действительности;
- применяются общие виды наказаний, предусмотренных уголовным правом в соответствии с внутренним кодексом страны, в которой совершены правонарушения;
- общепринято и разумно, что преступные действия данного вида влекут за собой также лишение активного и пассивного избирательного права и даже увольнение с должности;
- нарушенные избирательные права каждого человека должны быть восстановлены, а это иногда порождает неразрешимые проблемы: например, гражданина, лишившегося права голоса в связи с махинациями с избирательными протоколами, или кандидата, незаконно лишённого части общественного финансирования, на которое он имел право.

Причина существования данных специальных правонарушений ясна: защитить право свободного голоса и свободное и мирное развитие всего избирательного процесса. Угроза наказания должна играть роль общего и специального предупреждения, заставляющего потенциальных правонарушителей задуматься дважды, прежде чем попытаться помешать волеизъявлению людей¹⁶. Но особые черты, присущие одному из этих процессов, обуславливают необходимость уделить особое внимание двум элементам: восстановлению охраняемого законом объекта, подвергнувшегося нарушению, и скорости, с которой эта задача осуществляется. Если кто-либо крадет книгу из общественной библиотеки, эта книга должна быть заменена, но в этом нет особой спешки. Если должностное лицо незаконно изменяет список возможных избирателей, то исключенное лицо должно быть внесено в список избирателей обязательно своевременно перед голосованием¹⁷.

Характеристики специальных правонарушений в сфере избирательного права ставят перед теми лицами, в чьем ведении они находятся, задачу их предотвращения либо восстановления нарушенного правопорядка. Как правило, правовые системы действуют медленно, что является результатом формализма в вопросах процедуры и сроков, которые предоставляются сторонам для сбора доказательств в поддержку обвинения либо защиты. Страны, испытывающие переходный период, могут, помимо этого, испытывать нехватку технической оснащенности, не обладать достаточной независимостью или легитимностью, необходимыми для принятия решений по таким чувствительным в политическом смысле вопросам.

То же самое можно сказать о расследовании возможных нарушений закона, необходимой защите со стороны правоохранительных органов и превентивных мерах контроля. Избирательный процесс предусматривает задачи бдительности, контроля и убеждения, решение которых с точки зрения людских и организационных условий обходится тем дороже, чем менее укрепилась демократическая система и само государство, рассматриваемое в качестве правовой системы, состоящей из общественных администраторов и должностных лиц, гарантирующих исполнение закона.

Отсутствие независимой или достаточно эффективной судебной системы может быть восполнено посредством передачи судебных полномочий по правонарушениям в избирательной сфере независимым органам в рамках особой администрации в соответствии с разработанными в дальнейшем условиями. В дальнейшем будут также рассмотрены другие возможные альтернативы: привлечение вооруженных сил и международная помощь. Окончательный правовой контроль за всем процессом является задачей чисто конституционного содержания и должен являться прерогативой того органа, на который эта задача возложена, т.е. Верховный Суд или Конституционный Суд, в зависимости от судебной модели, реализованной в той или иной стране¹⁸.

В любом случае существуют две ясно дифференцированные задачи: те, которые относятся к ведению правоохранительных органов (безопасность, бдительность и (при необходимости) восстановление гражданского спокойствия) и судебные обязанности для решения вопросов применения санкций и восстановления нарушенных имущественных и личных прав¹⁹.

Всю совокупность административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, можно классифицировать по признаку *избирательных действий*: административные правонарушения в сфере обеспечения выборов, т.е. совершаемые субъектами, обладающими специальным административно-правовым статусом, в т.ч. и субъектами избирательных правоотношений, обладающими функциональной властью в рамках избирательного процесса, и правонарушения в сфере соблюдения законности, субъектами которых являются физические и юридические лица, наделенные общим административно-правовым статусом.

К первой группе нарушений можно отнести такие, как «Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме», «Непредоставление сведений об итогах голосования» и т.д., ко второй группе – «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдуме порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях», «Нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности» и т.п.²⁰

По связи с юридической ответственностью административные правонарушения в сфере избирательного законодательства можно разделить на:

- правонарушения, влекущие административную ответственность;
- правонарушения, за совершение которых, помимо административной ответственности, правонарушитель может привлекаться к иным видам ответственности (например, конституционной: подкуп избирателей – не только административное правонарушение, влекущее административную ответственность, но и основание для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов; дисциплинарной: непредоставление сведений об итогах голосования председателем избирательной комиссии субъекта будет рассматриваться не только как административное правонарушение, но и как невыполнение этим лицом служебных обязанностей).

По субъектному составу рассматриваемые правонарушения можно подразделить на:

- *правонарушения, совершенные субъектами, обеспечивающими проведение выборов или референдума (члены избирательных комиссий, комиссий референдума, председатели участковых, территориальных, окружных избирательных комиссий, и т.д.);*
- правонарушения, совершенные субъектами, участвующими в выборах: инициативной группой избирателей; кандидатом, зарегистрированным кандидатом; избирательным блоком или избирательным объединением; уполномоченными представителями; средствами массовой информации; иные юридические лица; иные должностные лица (например, работодатель); избиратели, участники референдума и иные деликтоспособные физические лица.

Здесь уместно напомнить, что не могут являться субъектами административных правонарушений те, кто в момент совершения правонарушения не отдавал отчет своим действиям и не мог руководить ими (невменяемые), а также те, кто на момент совершения правонарушения не достиг деликтоспособного возраста.

По неисполнению предписаний:

- нарушения нормативных предписаний (непредоставление отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума);
- нарушения частных предписаний (неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума);
- нарушения нескольких норм, устанавливающих ответственность за нарушение избирательного законодательства (например, нарушение установленного законом порядка подсчета голосов в первую очередь нарушает регулятивные нормы избирательного права, а во вторую – охранительные нормы).

По субъективной стороне эти правонарушения можно разделить на:

- умышленные правонарушения (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму. Исходя из смысла данной нормы предполагается, что если уничтожение или повреждение данных материалов произойдет, но без умысла, а в форме неосторожности, то лицо, совершившее данное деяние, к административной ответственности привлекаться не будет);

- совершенные по неосторожности (например, изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности).

В зависимости от формы организации:

- ситуационные (спонтанные);
- организованные (подготовленные).

По форме внешнего проявления противоправного деяния:

- действие (использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума);

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

По продолжительности совершения противоправного деяния:

- одноактовые (незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме);

- длящиеся (неисполнение решения избирательной комиссии).

По частоте совершения противоправного деяния:

- единичные;
- неоднократные (совершение разнородных правонарушений в сфере избирательного законодательства);

- повторные (совершение однородных правонарушений в сфере избирательного законодательства в течение одного года с момента окончания исполнения постановления о назначении административного наказания);

- правонарушения, объединенные в единое противоправное деяние (реальная и идеальная совокупность. Идеальной совокупностью может являться ситуация, когда лицо одновременно с агитацией в период ее запрещения и ее проведения распространяет анонимные агитационные материалы)²¹.

Анализ практики рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с законодательством о выборах и референдуме, за 1998-2006 гг. показывает, что при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, выборов в органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, губернаторских выборов 2003 г. делалось не все возможное для борьбы с правонарушениями избирательного законодательства.

Наибольшее число протоколов по возбуждению дел по фактам совершения административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, было составлено избирательными комиссиями Амурской, Архангельской, Иркутской, Мурманской, Пермской, Ростовской, Тверской, Ульяновской областей, Алтайского и Красноярского краев, республики Башкортостан, республики Бурятия, республики Марий Эл, республики Мордовия, Чувашской республики. В основном в этих субъектах РФ были привлечены к административной ответственности должностные лица (редакторы газет, руководители телестудий) за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации в СМИ²².

Практика показывает, что органы внутренних дел чаще всего устранялись от участия в производстве по данным категориям дел – пресечения нарушений правил предвыборной агитации, составления протоколов об административных правонарушениях.

Анализ судебных решений, вынесенных судьями при рассмотрении дел об административных правонарушениях избирательного законодательства в Ставропольском крае, Ростовской, Иркутской и ряда других областей, показывает, что судьями выносились постановления в отношении членов избирательных комиссий, выдававших гражданам в день выборов депутатов Государственной Думы по несколько избирательных бюллетеней для того, чтобы они могли проголосовать за других лиц (своих родственников), не явившихся на избирательный участок²³.

С учетом того, что 1 июля 2002 г. вступил в силу Кодекс РФ об административных правонарушениях, а затем в него неоднократно вносились изменения, необходимо обратить внимание

на неудачный опыт работы органов внутренних дел, избирательных комиссий, прокуратуры по выполнению ими своих полномочий в части возбуждения административного производства в отношении нарушителей закона. Следует разработать и принять необходимые нормативные документы о форме протокола об административном правонарушении и порядке его составления, рекомендации и разъяснения юрисдикционным органам по административно-процессуальной деятельности в сфере административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. – С. 553.

² См.: Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. М., 2005. С. 7.

³ См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, с использованием материалов судебной практики. М., 2004.

⁴ См.: Бровченко В.Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

⁵ См.: Красинский В.В. Основные направления противодействия преступным посягательствам в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект. М., 2003. С.127-133.

⁶ См.: Агапов А.Б. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С. 166.

⁷ См.: Избирательное право в вопросах и ответах. М., 1995. С. 56.

⁸ Вешняков А.А. Законодательство РФ о выборах и референдумах: состояние, перспективы развития и практика применения // Чиновник (Екатеринбург). 2001. № 6 (16). Декабрь.

⁹ См.: Игнатенко В.В. Административная ответственность участников выборов: Учебное пособие. Иркутск, 2003. С. 15.

¹⁰ См., напр.: Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2003.

¹¹ К составам правонарушений референдумного права В.Н. Белоновский относит составы правонарушений 5.45 – 5.52. См.: Белоновский В.Н. Указ. соч. С. 340.

¹² См.: Белоновский В.Н. Указ. соч. С. 7.

¹³ См.: Студеникина М. С. Кодификация административного законодательства: некоторые новые аспекты // Ваш адвокат. 1998. № 6. С. 8-16.

¹⁴ См.: Фомина С.В. Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений // Гражданин и право. 2002. № 3. Март.

¹⁵ См.: Основы права: Учебник для системы среднего профессионального образования / С.А. Боголюбов, А.А. Гравина, Р.Ф. Каллистратова и др.; Под ред. А.В. Мицкевича. М., 2000.

¹⁶ См.: Вешняков А.А. Указ. соч.

¹⁷ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С.287.

¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 29-32.

¹⁹ См.: Основы государства и права: Учебное пособие для поступающих в юридические вузы / Под ред. О. Е. Кутафина. М., 1998. С. 98.

²⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 2000. С. 280.

²¹ См.: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990. С. 27.

²² Избирательное право в вопросах и ответах. С. 56.

²³ Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности / Материалы подготовили Н.В. Варламова, Е.В. Скурко // Государство и право. 2001. № 7. С. 88-107.

Е.В. Товарова*

Проблемы управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления

В настоящее время Россия находится на первоначальном этапе формирования комплексного, многоотраслевого института муниципальной собственности. И уже на этом этапе перед местными сообществами и их муниципальными образованиями, которые признаны российским законодательством новыми субъектами отношений собственности, стоят многие нерешенные проблемы управления объектами муниципальной собственности.

Данные проблемы призван решить Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который вступил в законную силу 1 января 2006 г. Этот закон существенно меняет концепцию местного самоуправления

* Соискатель кафедры государственного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.