

9. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ВЫБОРОВ

9.1. ПОНЯТИЯ И ВИДЫ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Свободные и демократические выборы невозможны без избирательного процесса, осуществляемого в соответствии с законом. В этом плане большое значение имеют правовые нормы, предусматривающие юридическую ответственность за нарушения законодательства о порядке подготовки и проведения выборов. Такая ответственность является важнейшей гарантией соблюдения избирательных прав граждан, способом их охраны и защиты, средством обеспечения общественного интереса, предупреждения и пресечения нарушений в период избирательной кампании.

За нарушения законодательства о выборах и референдумах предусмотрено несколько видов юридической ответственности. В зависимости от отраслевой принадлежности законодательной (нормативно-правовой) основы традиционно выделяют три вида ответственности: конституционно-правовую (ответственность по нормам избирательного права); административную и уголовную ответственность, характер и меры которых определены соответственно в КоАП РФ и УК РФ. Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга как основаниями (правовыми и фактическими), так и санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

В самих избирательных законах – о гарантиях избирательных прав граждан, о выборах президента РФ, о выборах депутатов Государственной думы и других – не содержится указания на то, какой вид юридической ответственности предусмотрен за то или иное правонарушение. Законы о выборах не содержат полного перечня таких правонарушений в электорально-политической сфере. Об их количестве в избирательном праве можно судить по ряду статей ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», КоАП РФ и УК РФ. Между тем на практике, в ходе разнообразных и сложных избирательных кампаний совершается множество всякого рода нарушений действующего законодательства, избирательных прав конкретных граждан, кандидатов и избирательных объединений [4].

Правонарушение можно определить как виновное, противоправное действие (бездействие) лица, причиняющее вред обществу, государству или отдельным лицам. Важнейшим юридическим понятием, характеризующим правонарушение, является его состав. Наличие в действиях лица состава правонарушения служит юридическим основанием для привлечения его к установленной законом ответственности.

Под составом правонарушения понимается совокупность элементов и признаков, образующих деяние, рассматриваемое законом как административное правонарушение или преступление. Если само правонарушение всегда представляет собой конкретное правонарушающее деяние, то состав правонарушения – законодательная модель этого деяния, которое расценивается в качестве административного проступка или преступления. Состав правонарушения – это своего рода «лакмусовая бумага», юридический показатель (критерий) противоправности поступка

(деяния). Без уяснения категории «состав правонарушения» невозможно правильно квалифицировать правонарушающее деяние как на стадии его установления (например, составления протокола об административном правонарушении, предварительного расследования), так и в ходе его рассмотрения в суде.

К элементам состава правонарушения (в том числе преступления) относятся объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. Объект правонарушения – это охраняемые законом общественные отношения, которым при совершении конкретного проступка (деяния) причиняется вред либо создается угроза причинения такого вреда. Объектом правонарушения в электорально-правовой сфере являются общественные отношения в области организации и проведения референдума или выборов разных видов (должностных лиц и депутатов представительных органов) и уровней (федерального, регионального и муниципального).

Избирательные правонарушения могут быть соответствующим образом классифицированы по ряду оснований и признаков. Прежде всего – по видам юридической ответственности, которая применяется в отношении лиц, виновных в их совершении. Это конституционные правонарушения, административные проступки и преступления. По органам и должностным лицам, полномочным выявлять правонарушения, они могут соответствующим образом подразделяться на те, которые установлены: избирательными комиссиями, органами внутренних дел, органами финансового контроля и другими субъектами.

Выделяются правонарушения, совершаемые физическими лицами (например, кандидаты, должностные лица органов местного самоуправления) и юридическими лицами (организации телерадиовещания), индивидуальными (доверенное лицо кандидата) и коллективными субъектами (избирательное объединение). Но самая распространенная и практически значимая классификация – по стадиям избирательного процесса и сферам электорально-политического пространства. Это правонарушения при выдвижении, сборе подписей и регистрации кандидатов (списков кандидатов); при информировании избирателей и в ходе предвыборной агитации; при финансировании избирательной кампании; при организации и проведении голосования, подведении итогов голосования и установлении (определении) результатов выборов; при обеспечении хранения избирательных документов и т. д. [4]

Как показывает практика, чаще всего правонарушения при проведении выборов связаны с выдвижением и регистрацией кандидатов и списков кандидатов, информированием избирателей и проведением предвыборной агитации, организацией голосования и установлением его итогов. Но наиболее распространенными правонарушениями в данной сфере являются нарушения правил предвыборной агитации, в том числе с использованием средств массовой информации, а также подкуп и иное неправомерное воздействие на избирателей в период избирательной кампании. Неслучайно, что противоправные деяния (действия и бездействие) в сфере предвыборной агитации и составляют большую часть составов административных правонарушений, предусмотренных действующим КоАП РФ.

Так, например, можно говорить о правонарушениях по статье 5.5 КоАП РФ (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов); по статье 5.8 (нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях); по статье 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах); по статье 5.12 (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах); по статье 5.16 (подкуп избирателей, участников референдума либо

осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах) [2].

Успешное пресечение и предупреждение этих правонарушений напрямую зависит от целенаправленной деятельности по выполнению требований закона со стороны всех и каждого из участников избирательного процесса, от умелого взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, от эффективного функционирования механизма судебной защиты избирательных прав граждан.

9.2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И КОНФЛИКТЫ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

Спорные ситуации, связанные с разнообразными спорами и правонарушениями со стороны участников предвыборной борьбы, являются спутниками практически любой избирательной кампании. Предвыборные споры и конфликты могут инициироваться кандидатами и другими участниками избирательного процесса, кроме того, нарушения избирательных прав граждан могут исходить от избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Спор или конфликт – столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; разногласия, грозящие серьезными осложнениями, нежелательными последствиями. Столкновения и конфликты, возникающие в ходе (в процессе) выборов органов государственной власти и местного самоуправления, принято называть избирательными (электоральными) спорами.

В научных публикациях говорится, что избирательные споры – это споры по поводу применения законодательства о выборах, разногласия, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав граждан при проведении избирательных кампаний, противоборство сторон (в большинстве случаев – участников избирательной кампании) с противоречивыми электоральными интересами, которое прекращается (разрешается) в установленном законом порядке. Это так, но споры (конфликты) обуславливаются самыми разнообразными факторами – не только в связи с применением законодательства о выборах (или толкованием его норм) либо нарушениями избирательных прав граждан. В числе действительных причин возникновения избирательных споров обоснованно указываются недостатки избирательного законодательства, низкий уровень юридической грамотности и правовой культуры участников избирательного процесса, их правонарушающая деятельность и т. п. Споры вызываются разными причинами в процессе реализации избирательных прав граждан на выборах, включающих в себя соблюдение, использование и применение (в том числе и толкование) норм конституционного права и избирательного законодательства.

В общем, избирательные споры – это разногласия, реально возникающие в связи с разнообразными решениями и действиями (как правомерными, так и противоправными) участников избирательного процесса по реализации своих избирательных прав при проведении выборов, которые разрешаются избирательными комиссиями, а также в административном или судебном порядке.

Избирательные споры можно классифицировать по нескольким основаниям: по уровню проводимых выборов (федеральный, региональный, муниципальный); по предмету спора (между

кандидатами, между кандидатами и избирательными комиссиями, между избирательными объединениями и организациями телерадиовещания и т. п.); по оспаривающей стороне (избиратели, кандидаты, доверенные лица и т. п.); по причине возникновения (нарушение избирательного права, невыполнение требований закона); по степени сложности; по характеру нарушенных прав; по времени подачи жалобы и др.

Предвыборные споры и конфликты возникают практически на всех стадиях избирательных кампаний и по разным основаниям (выдвижение и регистрация кандидатов, информирование избирателей и предвыборная агитация, финансирование выборов, организация голосования и подсчет голосов и т. д.). Это неизбежные, хотя и нежелательные спутники практически всех избирательных кампаний, поскольку в ходе их подготовки и проведения не могли не сталкиваться интересы активных участников избирательного процесса – кандидатов, избирательных объединений и политических партий, действующих депутатов и выборных должностных лиц и тех, кто стремился прийти им на смену. Здесь без противоречий, зачастую весьма острых, естественно, не обходится.

Сегодняшнее федеральное и региональное избирательное законодательство представляет собой достаточно надежную правовую основу для разрешения избирательных (электоральных) споров, обеспечения защиты прав граждан при проведении выборов, в том числе для их восстановления через обжалование неправомерных решений, действий и поступков в ходе избирательной кампании. Вместе с тем оно не оперирует категорией «избирательные споры», а использует термины «обжалование нарушений избирательных прав граждан», «обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан» (например, ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») [4].

В целях разрешения возникающего спора (конфликта) правонарушающие действия могут быть обжалованы в установленном порядке. В частности, согласно статье 1 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и статье 75 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд [1].

Жалобы и заявления – предпосылка и следствие избирательных споров, свидетельство жизненности избирательного права и процесса, реального противоборства политических соперников на выборах. Рассмотрение жалоб, связанных с проведением выборов, является обязательной частью работы избирательных комиссий в рамках их компетенции. За последнее время не только ЦИК РФ, но и другие избирательные комиссии приобрели большой опыт разрешения электоральных споров.

9.3. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

За правонарушения в сфере проведения выборов и референдумов федеральными законами предусмотрены меры конституционно-правовой, административной и уголовной ответственности. Отличительной особенностью конституционно-правовой ответственности (т. е. ответственности по избирательному праву в электорально-правовой сфере) является ответственность как физических лиц (граждан), так и коллективных субъектов (избирательных комиссий, избирательных

объединений, в том числе политических партий). По уголовному праву ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах всегда является только персональной – привлечение к уголовной ответственности коллективных субъектов исключено.

Совершение тех или иных правонарушений в сфере избирательных отношений наряду с административной ответственностью может повлечь за собой меры конституционно-правовой ответственности, в частности – изменение или прекращение соответствующих электоральных правоотношений. Так, например, нарушение правил выдвижения и регистрации кандидатов, нарушение условий проведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, вручение избирателям денежных средств и подарков и другие подобные действия могут повлечь за собой отмену (аннулирование) регистрации кандидатов (списка кандидатов). Если судом будет установлено, что данные нарушения имели место и не позволяют с достоверностью выявить истинное волеизъявление избирателей, он может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов. Вынесение судом такого же решения может быть связано и с другими нарушениями принципа законности, допущенными при составлении списков избирателей, проведении голосования, наблюдении за голосованием, подсчете голосов и т. д.

Публичная конституционно-правовая ответственность предусмотрена также для избирательных комиссий. Данный вид юридической ответственности регламентируется статьей 31 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...». В качестве наказания здесь выступает принудительный досрочный роспуск (расформирование) в судебном порядке комиссии в ранее сформированном составе. Прекращаются полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса. Расформирование комиссии не влечет прекращения полномочий ее членов с правом совещательного голоса, а также сотрудников аппарата комиссии, работающих на постоянной основе.

Основанием для наступления данного вида ответственности является нарушение избирательной комиссией избирательных прав граждан, повлекшее признание ЦИК РФ, избирательной комиссией субъекта РФ недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов.

С заявлением в суд о расформировании окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии вправе обратиться:

- группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ (либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа);
- группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов;
- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательная комиссия субъекта РФ.

Дела о расформировании избирательных комиссий рассматриваются судами в соответствии с правилами подсудности, предусмотренными законом. Правовая возможность расформирования ЦИК РФ законами не предусмотрена.

Конституционно-правовая ответственность установлена также для кандидатов и иных участников избирательного процесса. Ответственность кандидата, согласно нормам избирательного права, проявляется в отказе в регистрации либо в отмене решения о его регистрации кандидатом в связи с допущенными нарушениями закона. В качестве субъекта привлечения кандидата

к ответственности выступает избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, либо суд общей юрисдикции.

Основаниями конституционно-правовой ответственности кандидатов по избирательному праву являются предусмотренные федеральными законами и законами субъектов РФ нарушения избирательного законодательства, касающиеся правил выдвижения кандидатов, ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, использования кандидатами и их доверенными лицами должностного или служебного положения, факты подкупа избирателей в целях избрания определенных кандидатов [4].

Административная ответственность предусмотрена и регламентирована КоАП РФ. Перечень составов правонарушений, за которые установлена административная ответственность, в действующем кодексе значительно расширен, их стало более тридцати. По этим основаниям могут быть возбуждены дела (административные производства) об административном правонарушении в отношении физических и юридических лиц при наличии в их действиях состава административного проступка.

Сейчас за нарушения законодательства о выборах и референдумах в соответствии со статьями 5.1, 5.3–5.46 КоАП РФ виновные лица могут быть привлечены к административной ответственности: за неисполнение решения избирательной комиссии; за нарушение порядка предоставления сведений об избирателях, участниках референдума; за проведение агитации в период ее запрещения; за распространение ложных сведений о кандидате; за нарушение прав граждан на ознакомление со списком избирателей; за нарушение правил проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях и на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание; за нарушение в ходе избирательной кампании правил рекламирования коммерческой деятельности; за изготовление или распространение анонимных агитационных материалов; за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом; за финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов, оказание иной запрещенной законом материальной поддержки; за незаконное принятие пожертвований кандидатом либо избирательным объединением (избирательным блоком); за непредоставление либо неопубликование сведений об итогах голосования или о результатах выборов; за некоторые другие неправомерные действия.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 222-ФЗ дифференцированы и конкретизированы основания привлечения к административной ответственности лиц, виновных в нарушении права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании. Теперь в статье 5.15 КоАП РФ такими основаниями являются не только нарушение права на предоставление кандидату, избирательному объединению помещения (или равных условий его предоставления), находящегося в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями, но и нарушение порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещения какому-либо кандидату или избирательному объединению [2].

Протоколы об административном правонарушении в зависимости от подведомственности проступков могут составлять уполномоченные на то должностные лица избирательной комиссии, правоохранительных и контролирующих органов.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах предусмотрена четырьмя статьями УК РФ. Статья 141 УК РФ признает уголовно наказуемым деянием воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или работе избирательной комиссии, нарушение тайны голосования. В зависимости от того, соединены ли эти действия с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо угрозой его применения, совершены ли с использованием служебного положения либо группой лиц по предварительному

сговору или организованной группой, – закон предусматривает различные сроки лишения свободы и размеры штрафов. По этой статье наказываются также вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией собственных полномочий с целью повлиять на ее решения, а равно неправомерное вмешательство в работу ГАС «Выборы».

Статья 141.1 УК РФ устанавливает ответственность за нарушения порядка финансирования избирательной кампании. Это преступление может проявляться в целом ряде неправомерных действий: в оказании финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения помимо средств избирательного фонда путем изготовления и (или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда или оплаченных по необоснованно заниженным расценкам; в оплате изготовления и (или) распространения таких агитационных материалов; в передаче денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам кандидату, избирательному объединению для осуществления ими своей избирательной кампании; в использовании в крупных размерах помимо средств избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки избирательной кампании кандидата, избирательного объединения со стороны их уполномоченных представителей по финансовым вопросам; в использовании в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством и перечисленных на избирательный счет. Крупным признается размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда (но не менее двух тысяч минимальных размеров оплаты труда).

Статья 142 УК РФ предусматривает различные сроки лишения свободы или размеры штрафа, в частности, за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, подделку или заверение заведомо подделанных подписей, незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозку незаконно изготовленных бюллетеней.

По статье 142.1 УК РФ карается фальсификация итогов голосования, заключающаяся во включении неучтенных бюллетеней в число использованных при голосовании; в представлении заведомо неверных сведений об избирателях (участниках референдума), заведомо неправильном составлении списков избирателей (включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц); в подделке подписей избирателей в списках; в замене действительных бюллетеней с отметками избирателей; в порче или уничтожении бюллетеней; в заведомо неправильном подсчете голосов избирателей; в подписании протокола до подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования; в незаконном внесении в протокол об итогах голосования изменений после его подписания, в заведомо неправильном установлении итогов голосования, определении результатов выборов [3].

Список использованных источников

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/)
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 4 февраля 2021 г.) // СПС КонсультантПлюс (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/31612192ab7dc78ea9aa79161e68a96bd039351d/)

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10699/)
Воробьев Н. И. Избирательное право Российской Федерации. – Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2018. – С. 197–201. (<https://www.iprbookshop.ru/75222.html>)