

К вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации

Алехина Ирина Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заместитель декана научно-исследовательского факультета программ магистратуры и аспирантуры
Доцент кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3-го класса
kp@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье автор обращается к вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации, отмечая, что данный вид ответственности, который в настоящее время динамично развивается, является одним из видов конституционно-правовой ответственности, возникшей в рамках конституционно-правового регулирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах

Alekhina I. S.

On a Question of the Bases of Occurrence of Constitutional and Legal Responsibility for the Election Legislation Violation in the Russian Federation

Alekhina Irina Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Dean of the Research Faculty of the Magistracy and Postgraduate Programs
Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law
PhD in Jurisprudence
State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg
kp@szags.ru

ABSTRACT

The author of the article is considering the question of constitutional responsibility for violation of the electoral law of the Russian Federation. The author notes that this type of responsibility currently develops at the rapid pace and that the constitutional responsibility for violation of the electoral law is a type of constitutional liability arising within the constitutional regulation.

KEYWORDS

constitutional responsibility for violation of the electoral law

Все большее количество российских теоретиков права и конституционалистов готовы признать, что в российской правовой системе динамично формируется институт конституционно-правовой (конституционной) ответственности, элементы которого появились еще в советский период [2]. Научные исследования, проводимые на протяжении уже значительного времени, указывают на несомненную необходимость легального признания этого вида юридической ответственности в качестве самостоятельного. Кроме того, действующее законодательство уже в настоящее время содержит ряд норм, которые фактически устанавливают отдельные основания конституционно-правовой ответственности, называют специфич-

ные для этого вида ответственности санкции [3]. Как справедливо отмечается в литературе, этот вид юридической ответственности пока законодательством прямо не признан, в отличие, скажем, от уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и материальной ответственности [4, с. 21].

Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав является подвидом конституционно-правовой ответственности и наступает за совершение избирательных правонарушений. Последние представляют собой не любые нарушения законодательства о выборах, а особую разновидность виновных, противоправных, общественно-вредных правонарушений. Они могут проявляться в форме действия или бездействия, посягающих на избирательные правоотношения, за совершение которых на основании законодательства о выборах применяются меры конституционно-правовой ответственности [1, с. 192].

По мнению Л. Б. Ескиной, новый вид ответственности, возникший в рамках конституционно-правового регулирования, можно определить следующим образом: конституционно-правовая (конституционная) ответственность — это возникшее в результате конституционно-правового регулирования сложное правовое отношение, предполагающее сложное (правомерное) поведение субъектов этих отношений (позитивная ответственность), либо наступление для них предусмотренных конституционно-правовыми нормами негативных последствий как результат недолжного (неправомерного) поведения (негативная ответственность) [2, с. 7].

Ответственность в конституционном праве напрямую связывает субъекта с его конституционным статусом, нарушение с его стороны конституционных норм влечет прекращение (аннулирование) такого статуса, и, наоборот, добросовестное законопослушное поведение должно рассматриваться как основа для расширения и повышения этого статуса, поощрительных мер [Там же, с. 6].

Конституционно-правовая ответственность выступает в качестве правового средства обеспечения правопорядка в сфере конституционно-правовых отношений. В рамках отдельных групп указанных отношений, составляющих предмет конституционного (государственного) права, конституционно-правовая ответственность проявляет некоторые особенности, находящие свое выражение в круге оснований наступления ответственности, круге субъектов ответственности, особенностях применяемых к ним санкций и др. [Там же, с. 7].

Основания для наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации содержатся в Конституции РФ, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², в Федеральном законе «О выборах Президента РФ»³, а также в законах о выборах субъектов Федерации.

Негативная конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам избирательного процесса определенных конституционно-правовых санкций. Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности является совершение *избирательного правонарушения*. Привлечение правонарушителей к конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах возможно как в адми-

¹ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп.). Далее — ФЗ «Об основных гарантиях...».

² «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ.

³ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изм. и доп.) : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.

нистративном порядке (например, избирательной комиссией, организующей выборы), так и в судебном.

Отдельного рассмотрения, ввиду его важности и возникающих множественных вопросов при анализе избирательного законодательства, требует вопрос об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности. Рассмотрим его более подробно.

Основаниями отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов являются:

- наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен;
- несоздание кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда;
- использование и (или) превышение кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании средств собственного избирательного фонда, иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом, избирательным объединением установленных ограничений в течение агитационного периода;
- неоднократное использование кандидатом, уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;
- установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, уполномоченным представителем избирательного объединения, уполномоченным представителем кандидата, избирательного объединения по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основанием отказа в регистрации кандидата также является сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, которые должны быть представлены в соответствии с избирательным законодательством.

Основаниями исключения кандидата из заверенного списка кандидатов являются: установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом установленных избирательным законодательством ограничений в течение агитационного периода, а также неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения.

Отмена регистрации кандидата (в том числе кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов), списка кандидатов. Согласно ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях...», регистрация кандидата, списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата, список кандидатов избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу в случаях вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата¹, списка кандидатов². При этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации кандидата, списка кандидатов, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, список кандидата. Для наступления конституционно-правовой ответственности этими обстоятельствами являются, например:

¹ Предусмотренные пп. «а», «б», «е», «з» — «л» или «о» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Предусмотренные пп. «а», «е», «ж», «и», «к» или «н» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...».

- сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости¹, несоблюдение требований к выдвижению кандидатов, нарушение порядка финансирования избирательной кампании и др.;
- использование кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%;
- неоднократное использование кандидатом, руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;
- установление факта подкупа избирателей кандидатом, избирательным объединением, доверенным лицом, уполномоченным представителем кандидата по финансовым вопросам, уполномоченным представителем избирательного объединения, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;
- несоблюдение кандидатом², избирательным объединением ограничений, предусмотренных избирательным законодательством.³ Особое внимание при этом необходимо обратить на недопустимость использования призывов к экстремистской деятельности либо побуждения иным способом к таким деяниям, а также на обосновывание или оправдывание экстремизма⁴ в предвыборных программах кандидатов, избирательных объединений, иных агитационных материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), в выступлениях кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет). Кроме того, запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. Отметим, что избирательное объединение, в отношении которого возбуждено дело о защите избирательных прав граждан, вправе исключить из выдвинутого им списка кандидатов кандидата, действия которого послужили поводом для обращения в суд. Исключение избирательным объединением такого кандидата из списка кандидатов до принятия судом решения по делу является основанием для прекращения производства по делу;
- установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости;
- неоднократное использование кандидатом, избирательным объединением эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленного ему для размещения агитационных материалов, в целях: распро-

¹ Должны быть представлены в соответствии в п. 2.1 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Не обладают пассивным избирательным правом лица, осужденные за экстремистскую деятельность (ст. 4 п. 32, пп. «г» ФЗ «Об основных гарантиях...».

³ Пункт 1 или 11 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁴ Экстремистская деятельность определена в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

странения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов; описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Процедуры осуществления санкций конституционно-правовой ответственности предполагают различие и в субъектах, осуществляющих эту ответственность. Так, регистрация кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, может быть отменена судом¹ по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, также в случае, если кандидат является членом иной политической партии.

Отмена регистрации кандидата возможна только в определенный период избирательной кампании. Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее, чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

Перечень участников избирательного процесса, к которым может быть применена конституционно-правовая ответственность, достаточно широк. В стороне от широкого правового подробного обсуждения обычно остаются меры, применяемые к СМИ и самим организаторам выборов — избирательным комиссиям.

Так, например, согласно ст. 161 Закона РФ «О средствах массовой информации», выпуск СМИ может быть приостановлен, если в период избирательной кампании вступило в силу решение суда о привлечении главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации. В случае если этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение, соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения этих нарушений. Указанный орган с привлечением заинтересованных лиц в кратчайшие сроки осуществляет проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска соответствующего СМИ. Приостановление выпуска по предусмотренным этой статьей основаниям осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на соответствующих выборах.

К конституционно-правовой ответственности относится также расформирование избирательных комиссий².

Основанием расформирования избирательной комиссии является нарушение норм избирательного права, которое обладает всеми традиционными элементами состава правонарушения. Такими основаниями являются:

- нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

¹ Подпункты «в», «д» или «з» п. 7 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Порядок и условия расформирования избирательных комиссий установлены ст. 31 ФЗ «Об основных гарантиях...».

- неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии;
- невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

Следующим важным моментом конституционно-правовой ответственности являются четкие временные рамки конституционно-правовой ответственности. Так, заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее, чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее, чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее, чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. При проведении соответствующего повторного голосования заявление в суд о расформировании участковой комиссии может быть также подано только в период после установления итогов голосования на рассматриваемом участке, но не позднее, чем за семь дней до дня повторного голосования.

Закон не исключает возможности одновременного обращения в суд сразу нескольких субъектов с заявлением о расформировании избирательной комиссии соответствующего уровня. В представленных случаях суд рассматривает эти заявления одновременно в рамках одного дела.

Ранее уже указывалось на то, что институт расформирования избирательных комиссий направлен на повышение ответственности комиссий, как коллегиальных органов, за существенные нарушения в их деятельности, при этом с целью недопущения произвольного усмотрения в применении этой санкции устанавливается особый порядок ее применения.

Впервые в своей практике Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла постановление о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ¹.

В Санкт-Петербурге в 2005 г. была расформирована окружная избирательная комиссия № 4, не исполнившая обязанность составить новый протокол о результатах дополнительных выборов по избирательному округу № 4. Кроме того, ОИК № 4 позволила уклониться от исполнения решения суда². В результате этого избиратели были лишены иметь своего представителя в числе депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Таким образом, к основаниям наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации можно отнести: отказ в регистрации кандидата, избирательного объединения, отмену решения о регистрации кандидата, о регистрации избирательного объединения, исключение кандидата из заверенного списка кандидатов *за совершенные ими правонарушения*³ (например, за использование должностного или служебного по-

¹ «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края» в связи с неисполнением судебного решения об определении результатов выборов губернатора Красноярского края, состоявшихся в сентябре 2002 года : постановление от 25 декабря 2002 года № 167/1422-3.

² Решение Санкт-Петербургского городского суда о расформировании окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа от 18 мая 2005 года № 4, дело № 190/2005.

³ Еще раз отметим: не является конституционно-правовой ответственностью отмена решения избирательной комиссии о регистрации избирательного объединения на основании того, что в списке кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, осталось меньше кандидатов, чем того требует законодательство (в связи с тем, что кандидаты сняли свою кандидатуру по собственному желанию).

ложения, за нарушение правил предвыборной агитации); отмену результатов выборов на основании решения суда, в случае установления судом факта нарушений, допущенных кандидатом или его представителями; расформирование избирательной комиссии.

Литература

1. Арановский К. В., Игнатенко В. В., Князев С. Д. Избирательное право России : учеб. пособие / К. В. Арановский, В. В. Игнатенко, С. Д. Князев. Владивосток : изд-во Дальневосточного университета, 2007.
2. Ескина Л. Б. К вопросу об основании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. № 8. 2012. С. 4–15.
3. Игнатенко В. В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Адвокатский кабинет. Академический юридический журнал. 2002. № 3(9). Июль—сент.
4. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций. М. : Изд-во МГУ, 1999.

References

1. Aranovsky K. V., Ignatenko V. V., Knyazev S. D. *Election Legislation of Russia* [Izbitatel'noe pravo Rossii] : tutorial / K. V. Aranovsky, V. V. Ignatenko, S. D. Knyazev. Vladivostok : publishing house of Far East University [izd-vo Dal'nevostochnogo universiteta], 2007.
2. Eskina L. B. *On a question of foundation of institute of constitutional and legal responsibility in the Russian legal system* [K voprosu ob osnovanii instituta konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v rossiiskoi pravovoi sisteme] // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. N 8. 2012. P. 4–15.
3. Ignatenko V. V. *Constitutional and legal responsibility in electoral process* [Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' v izbitatel'nom protsesse] // Lawyer office. Academic law Journal [Advokatskii kabinet. Akademicheskii yuridicheskii zhurnal]. 2002. N 9. July—Sept.
4. Kolyushin E. I. *Constitutional (state) Law of Russia* [Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossii] : Course of lectures. M. : Publishing house of MSU [Izd-vo MGU], 1999.