

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

О.А. Антонова

кандидат юридических наук, доцент

БГЭУ (Минск)

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В настоящей статье автором рассматриваются проблемы привлечения к административной ответственности субъектов избирательного процесса. На основании действующего избирательного и административно-процессуального законодательства выделены стадии (этапы) административного процесса в указанной области, определены органы (должностные лица), имеющие право привлечения к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

In this paper, the author deals with the problems of administrative responsibility of the election process. On the basis of the existing electoral and administrative procedural law highlighted stage (stages) of the administrative process in this area; identified bodies (officials) who are eligible for administrative prosecution for violation of electoral legislation; proposals for improving the legislation of the Republic of Belarus.

Введение

В Республике Беларусь порядок привлечения к административной ответственности регулируется Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях (далее — ПИКоАП). Однако, несмотря на действие кодифицированного нормативного правового акта, имеется определенное количество вопросов, не нашедших правового закрепления, в частности в области привлечения к данному виду ответственности лиц, совершивших нарушение закона в процессе избирательной кампании (например, в отношении субъектов, ведущих административный процесс, порядка доказывания, сроков административного процесса и т.д.). В нашей стране выборы носят регулярный характер. При этом наличие пробелов и неточностей в процессуальном законодательстве приводит либо к невостребованности каких-то норм, либо к неодинаковой практике применения этих норм в конкретных обстоятельствах, что в свою очередь влечет за собой увеличение числа жалоб в государственные органы (должностным лицам), конфликтов и споров.

Наука административного процесса в Республике Беларусь в настоящее время не включает в себе общетеоретических концептуальных исследований. Теория в основном представлена учебными и учебно-методическими работами, а статьи носят фрагментар-

ный характер (А. Шевцов, О. Кононенко). В конституционном праве вопросы привлечения к административной и уголовной ответственности участников избирательного процесса вообще не нашли детального рассмотрения. В основном исследователи ограничиваются перечислением видов ответственности, к которой могут привлекаться нарушители, сообщением принципов и оснований.

В Российской Федерации развитие науки административного процесса идет активнее, имеются диссертационные исследования (О.В. Морозова, Н.П. Заряева, Н.Н. Цуканов, О.В. Джуха, К.И. Разоранов). Кроме того, проблемам привлечения к ответственности в ходе выборов, в том числе и процессуальным, уделяется внимание также в конституционном праве России. В связи с этим интересным представляется изучение достижений и опыта Российской Федерации.

Общая характеристика субъектов, ведущих административный процесс по нарушениям избирательного законодательства

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства обладает рядом особенностей. Например, по справедливому утверждению О.Н. Дзюба, «специфика административной ответственности за нарушения избирательного законодательства и законодательства о референдуме в том, что общественные отношения регулируются нормами конституционного права, а охраняются — нормами административного законодательства. Бланкетные нормы указаны в статьях Особенной части КоАП Российской Федерации, однако нормы определенные, содержащие конструктивные признаки, образующие состав административного правонарушения — в законодательстве о выборах и референдуме» [1, с. 8].

Согласно ст. 1.4 ПИККоАП «орган, ведущий административный процесс, — государственный орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, должностное лицо, в пределах своей компетенции составляющее протокол об административном правонарушении и ведущее подготовку дела об административном правонарушении либо налагающее административное взыскание» [2]. При этом можно выделить органы, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, и должностные лица, составляющие протоколы и осуществляющие подготовку материалов. К первой группе субъектов за нарушение законодательства о выборах относится только суд (судья районного, городского суда — ч. 1 ст. 3.2 ПИККоАП).

Во вторую категорию субъектов могут быть включены должностные лица нескольких государственных органов в зависимости от состава административного правонарушения. В частности, протоколы об умышленном уничтожении или повреждении информационных либо агитационных печатных материалов, в соответствии с законодательством размещенных на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, либо нанесении надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы, составляют органы внутренних дел или сельские, поселковые, районные, городские и областные исполнительные комитеты, администрации районов в городах. Указанные органы местного управления могут составлять протоколы также:

- о проведении агитации в день выборов;
- незаконном привлечении или использовании денежных средств или материальных ресурсов при подготовке к выборам и их проведении;
- непредставлении Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии необходимых документов или невыполнении их решений;
- других нарушениях законодательства о выборах, если эти деяния не влекут уголовной ответственности;

- нарушении председателем или членом комиссии по выборам Президента Республики Беларусь, избирательной комиссии установленного законом порядка подсчета голосов.

В этой связи не вполне корректным, на наш взгляд, является закрепление права составления протокола о наличии нарушений, предусмотренных ст. 9.10 КоАП, только для органов местного управления, так как, например, согласно ч. 6 ст. 24 Избирательного кодекса Республики Беларусь районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты, местные администрации организуют предоставление избирательным комиссиям помещений для размещения комиссий и проведения голосования, а также необходимого оборудования, средств связи, транспортных средств [5]. Следовательно, при невыполнении данной нормы орган местного управления (и только он) наделен правом составлять административный протокол на самого себя.

Особое место среди субъектов, имеющих право составления протокола об административном правонарушении в сфере выборов, занимает прокурор. В силу ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП прокурор обладает правом составления протокола о правонарушении, предусмотренном ст. 9.10 КоАП Республики Беларусь «Нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата и о реализации права законодательной инициативы граждан» [3]. Однако одновременно закреплено, что по другим составам административных правонарушений (в том числе и в процессе выборов) данное должностное лицо обладает подобным правом «при осуществлении надзорных функций» (ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП) [2]. Основной функцией прокуратуры согласно ст. 1 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» является «надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь» [4]. При отсутствии в юридической литературе единого мнения большинство ученых относят к ненадзорным направлениям деятельности органов прокуратуры: производство предварительного следствия, участие в суде первой инстанции по уголовным, гражданским, хозяйственным делам, что представляет небольшой объем их полномочий. Следовательно, прокурор может возбудить административное производство фактически по всем составам правонарушений.

В Российской Федерации все административные правонарушения в сфере выборов также подведомственны судам в соответствии со ст. 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [6]. При этом протоколы об административных правонарушениях в исследуемой сфере могут составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации, телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания, инспектор Счетной палаты, в основном же — прокуроры. Более важным представляется положение ч. 5 ст. 28.3 КоАП Российской Федерации, согласно которому члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.3–5.5, 5.8–5.10, 5.12, 5.15, 5.17–5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56, 5.64–5.68 указанного Кодекса [6]. Решения комиссии по данному вопросу принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса (ч. 14 ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») [7].

Положения, закрепленные в законодательстве Российской Федерации в части субъектов составления административного протокола, являются более удачными. По нашему мнению, составление протокола, например, о непредставлении избирательной комиссии необходимых документов или невыполнении их решений должны производить орган или лицо, которые непосредственно воспринимали факт такого нарушения (т.е. избирательная комиссия или ее председатель, член), а не органы, участвующие в образовании избирательной комиссии.

Порядок осуществления административного процесса по нарушениям избирательного законодательства

Для возбуждения административного процесса нужны поводы и основания. Согласно ч. 1 ст. 9.1 ПИКюАП поводами к началу административного процесса являются: 1) заявление физического лица; 2) сообщение должностного лица государственного органа, общественного объединения, иной организации; 3) непосредственное обнаружение признаков административного правонарушения судом, органом, ведущим административный процесс [2]. С момента составления протокола административный процесс считается начатым. Интересным представляется второй повод для начала административного процесса. Сообщение должностного лица государственного органа, общественного объединения, иной организации об административном правонарушении должно быть сделано в письменной форме и подписано руководителем (ст. 9.3 ПИКюАП) [2]. В силу того, что избирательная комиссия не относится к субъектам, имеющим право самостоятельно составлять протокол об административном правонарушении даже тогда, когда правонарушение состоит в невыполнении требований самой комиссии, то сообщение в органы местного управления по данному вопросу должно быть сделано, видимо, председателем избирательной комиссии. Порядок принятия (составления) такого сообщения в избирательном законодательстве Республике Беларусь отсутствует, в том числе и на уровне методических рекомендаций, разрабатываемых Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов для избирательных комиссий.

Кроме того, полагаем, что поводом для возбуждения административного процесса может быть и сообщение средств массовой информации, содержащее данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Подобное сообщение имеет самостоятельный характер и не поглощается сообщением должностного лица, так как предполагает наличие публичности, т.е. сообщение СМИ должно быть обнародовано. Если последний признак отсутствует, то оно может рассматриваться как сообщение от должностного лица.

Административные протоколы о нарушениях избирательного законодательства составляются в соответствии с требованиями, закрепленными в ст. 10.2 ПИКюАП. К сожалению, административно-процессуальное законодательство Республики Беларусь не устанавливает особенностей сроков ведения административного процесса по делам о нарушениях в процессе избирательной кампании. Кроме того, нет указаний и на сроки составления самого протокола об административном правонарушении. В силу жесткого временного ограничения проведения выборов, когда в Избирательном кодексе Республики Беларусь практически на каждой стадии избирательного процесса закреплены соответствующие сроки, по нашему мнению, необходимо предусмотреть, что составление административного протокола о нарушении в процессе выборов должно быть осуществлено немедленно в день, когда лицу, ведущему процесс, стало известно о таком правонарушении. Подобные положения закреплены в КоАП Российской Федерации. В частности, согласно ст. 28.3 «протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения» [6].

Дело об административном правонарушении в области избирательного законодательства направляется в суд в течение 5 суток с момента окончания подготовки его к рассмотрению.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Однако, по нашему мнению, данный срок должен быть значительно сокращен (до 3 дней), так как «встречаются такие ситуации когда один день может решить все или значительно повлиять на исход избирательной кампании, кампании референдума и последующее привлечение к административной ответственности не будет иметь правовых последствий для избирательных правоотношений» [1, с. 18]. В российской литературе можно встретить и предложения более кратких сроков — 1, 3 и 5 суток в зависимости от состава административного правонарушения (например, О.Н. Дзюба).

При рассмотрении дела об административном правонарушении участие физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, обязательно. Однако дело может быть рассмотрено в отсутствие лица [2], если физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс:

- 1) признает свою вину или письменно ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие;
- 2) извещено надлежащим образом, однако уклоняется от явки в суд;
- 3) получило повестку и не уведомило суд, который его вызвал, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову в назначенный срок.

Следует отметить, что в настоящее время субъектом административного правонарушения в сфере выборов может быть только физическое лицо, что, по нашему мнению, не соответствует сущности данных нарушений, так как некоторые действия могут быть совершены участниками избирательного процесса — юридическими лицами (например, политическими партиями, общественными организациями).

Рассмотрение административного дела о нарушении избирательного законодательства по существу начинается с представления судьи, который объявляет, какое дело подлежит рассмотрению и в отношении кого ведется административный процесс; устанавливает факт явки участников административного процесса; разъясняет лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности; до начала дачи объяснений удаляет свидетелей из помещения, в котором рассматривается дело; разъясняет право отвода; оглашает протокол об административном правонарушении; разрешает ходатайства; устанавливает порядок дачи объяснений и исследования доказательств.

В случае признания лицом, в отношении которого ведется административный процесс, своей вины (когда оно не оспаривается кем-либо из участников административного процесса и не вызывает у суда сомнений), суд с согласия участников административного процесса и после опроса лица, в отношении которого ведется административный процесс, а также выяснения, не является ли его признание вынужденным, вправе ограничиться исследованием лишь тех доказательств, на которые укажут участники административного процесса, либо объявить об окончании рассмотрения дела об административном правонарушении.

Рассмотрев дело об административном правонарушении, суд выносит одно из следующих постановлений:

- 1) о наложении административного взыскания;
- 2) наложении административного взыскания с прекращением дела об административном правонарушении в той или иной части;
- 3) прекращении дела об административном правонарушении;
- 4) передаче материалов дела об административном правонарушении по месту работы (службы) физического лица, привлекаемого к административной ответственности, для привлечения его к дисциплинарной ответственности.

Выводы

На основании проведенного исследования сформулируем ряд выводов. Целесообразным является совершенствование административного процессуального законодательства Республики Беларусь в части наделения правом составления протокола об административном правонарушении в процессе выборов председателя избирательной комиссии или избирательной комиссии в целом. Кроме того, необходимо расширить перечень поводов для возбуждения административного процесса путем дополнения «сообщения средств массовой информации». Требуют совершенствования также процессуальные сроки административного процесса о нарушениях избирательного законодательства.

Литература

1. Дзюба, О. Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.02.14 / О. Н. Дзюба ; Урал. гос. юрид. акад. — Екатеринбург, 2004.
2. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
4. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З : принят Палатой представителей 11 апр. 2007 г. : одобр. Советом Респ. 20 апр. 2007 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
5. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.11.2011 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ : принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г. : в ред. Федер. Закона от 06.04.2015 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ : принят 22 мая 2002 г. Гос. Думой : одобр. 29 мая 2002 г. Советом Федерации // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.

Статья поступила в редакцию 23.12.2014 г.

Г.А. Беляев
БГЭУ (Минск)

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЫНКА СТРАХОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье исследуется зарубежный рынок страхования ответственности руководителей юридических лиц на примере некоторых стран Европы (Великобритания, Германия, Франция) и формулируются выводы о причинах, способствовавших его формированию и развитию.