

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

О.А. Антонова
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В настоящей статье рассматриваются проблемы административной ответственности в отношении субъектов избирательного процесса. Автор на основании действующего избирательного и административного законодательства выделил основания для привлечения к данному виду юридической ответственности, разграничил административную и уголовную ответственность за правонарушения в области избирательного процесса, сформулировал предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

In this article the problems of administrative liability in respect of subjects of the electoral process. The author on the basis of acting selectively and administrative legislation highlighted the grounds for bringing to this type of legal liability, held separation of administrative and criminal liability for violations in the electoral process, formulated proposals on improvement of legislation of the Republic of Belarus.

Введение

В Республике Беларусь в настоящее время идет активный процесс совершенствования избирательного законодательства, в том числе и в области правовой регламентации ответственности за совершение в ходе проведения избирательных кампаний правонарушений различного характера. Однако, к сожалению, поправки, вносимые в Избирательный кодекс (далее — ИК) Республики Беларусь и Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях не в полной мере отражают рекомендации ученых и правоприменителей в области привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса. Многие составы административных избирательных правонарушений сформулированы в КоАП Республики Беларусь путем отсылки к избирательному законодательству, которое не предусматривает соответствующие действия. Не разрешена проблема разграничения составов деяний, влекущих административную и уголовную ответственность, что затрудняет возможность обеспечить соблюдение требований законодательства путем применения мер ответственности.

В Республике Беларусь исследованию проблем административной ответственности, как в целом, так и ее отдельным аспектам, посвятили свои научные труды В.А. Круглов, Л.М. Ряб-

цев, А.Г. Тиковенко, В.С. Каменков, В.И. Шабайлов, Д.А. Гавриленко, А.Н. Крамник и др. Однако до настоящего времени в Беларуси отсутствует комплексное изучение оснований, порядка, субъектов административной ответственности как составного элемента ответственности, наступающей за нарушение законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутатов.

В Российской Федерации достаточно активно проводятся исследования в области данного вида ответственности именно в рамках избирательного процесса, в том числе и на уровне монографических работ (В.В. Игнатенко, Г.А. Кузьмичева), а также диссертаций (Р.В. Третьяков «Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах»; О.Н. Дзюба «Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме»; Е.В. Япрынец «Правовое регулирование административно-деликтных отношений в сфере законодательства о выборах и референдумах»; Р.Г. Степанов «Ответственность за правонарушения в сфере избирательного и референдумного права: административно-правовой аспект»; Е.Ю. Родионова «Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации»; А.В. Протченко «Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан»; Г.Л. Пугиев «Административная ответственность за нарушения в сфере избирательных правоотношений»). Тем не менее единой теории еще не выработано. В целом можно согласиться с мнением Г.Л. Пугиева: «...несмотря на очевидные достижения в теоретической и законодательной разработке института административной ответственности за правонарушения в сфере законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, этот правовой институт нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении, выработке предложений, направленных на совершенствование его правового регулирования, повышение эффективности правоприменительной практики в этой области» [1, с. 3].

Общая характеристика оснований административной ответственности за нарушение законодательства о выборах

В науке административного права отсутствует единство мнения в отношении понимания и структуры оснований административной ответственности. Исходя из анализа имеющихся теоретических источников, можно говорить о следующих основных направлениях в этом вопросе.

Представителем первого направления является, например, Д.Н. Бахрах, который считает, что «любая реальная юридическая ответственность имеет 3 основания: а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм); б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права); в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам). Наличие нормы, устанавливающей ответственность, и деяния, названного в этой норме, — это лишь нормативная и фактическая предпосылки юридической ответственности. Многие правонарушения не обнаруживаются, часто не находят виновных и т.д. Если по факту правонарушения на основе нормы права (статьи кодекса) вынесен акт (приговор, постановление, приказ, решение) о привлечении лица к ответственности, то только после вступления его в силу наступает реальная ответственность» [2, с. 539].

Другие авторы сужают число оснований данного вида ответственности за счет исключения так называемого «процессуального» основания. Например, Н.В. Макарейко, выделяя особенности административной ответственности, указывает, что «нормативные основания административной ответственности закрепляются исключительно в законах; фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение» [3, с. 265]. А.В. Передернин полагает, что «юридическим основанием административной от-

ветственности в налоговом праве является состав административного проступка, который включает в себя конструктивные элементы: объект противоправного воздействия, объективную и субъективную стороны, субъект правонарушения» [4, с. 6].

Заслуживает внимания позиция П.П. Серкова, который полагает, что «основу (основания) административной ответственности составляют: дифференцированная административная противоправность; состав административного правонарушения; административное наказание (материально-правовой аспект) и процессуальная форма» [5, с. 12]. При этом он определяет, что «административное правонарушение как основание административной ответственности характеризуется таким признаком, как противоправность, причем административная противоправность имеет межотраслевой характер, поскольку нормы Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях призваны защищать соблюдение правил и требований законодательства, относящегося к иным отраслям системы права» [5, с. 13]; «дифференциация административной противоправности проявляется в составе административного правонарушения» [5, с. 13]. «Состав административного правонарушения выражает публичные интересы общества и служит источником материально-правовых отношений по поводу оценки конкретных действий (бездействия) на предмет их противоправности за счет оптимально необходимой совокупности имеющих индивидуальное содержание элементов, которая позволяет также отделить одно проявление противоправности административного характера от всех других» [5, с. 13]. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в качестве оснований административной ответственности П.П. Серков выделяет административное правонарушение и процессуальную форму.

По мнению М.А. Лапиной, основанием административной ответственности является только административное правонарушение [6, с. 218].

В Республике Беларусь наиболее распространенным является первое направление. Его представители выделяют три основания административной ответственности: нормативное, фактическое и процессуальное.

Нормативным или юридическим основанием административной ответственности за нарушение законодательства о выборах служат, по нашему мнению, нормы, содержащиеся в ст. 9.10—9.12 КоАП Республики Беларусь. При этом диспозиция указанных норм относится к группе бланкетных, т.е. имеется ссылка на установленные иным законом правила, нарушения которых влекут административную ответственность. Однако трудность в привлечении к административной ответственности за нарушения избирательного законодательства вызывает открытый перечень таких деяний (в ст. 9.10, 9.12 КоАП Республики Беларусь, в отличие от законодательства многих других стран, не содержится ссылка на конкретные нормы законодательства о выборах). Более удачным является закрепление норм с бланкетной диспозицией с указанием правил, порядка в отдельных сферах, областях избирательного процесса. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях содержатся статьи, закрепляющие ответственность за нарушение избирательного законодательства:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1);
- неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.3);
- нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума (ст. 5.4);

- нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов (ст. 5.5);
- нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6);
- отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7);
- 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 (ст. 5.8);
- нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности (ст. 5.9);
- проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (ст. 5.10);
- проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11);
- изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.12);
- непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13);
- умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (ст. 5.14);
- нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума (ст. 5.15);
- подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16);
- непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ст. 5.17);
- незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18);
- использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19);
- незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20);
- несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21);

- незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме (ст. 5.22);
- сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (ст. 5.23);
- нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24);
- непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25) [7].

При этом во многих случаях деяния сопровождаются их описанием, что, безусловно, повышает эффективность реализации административной ответственности. Кроме того, заслуживают внимания и закрепления в КоАП правонарушения, которые совершаются в ходе проведения выборов, но предусматриваются иным, не избирательным законодательством, например, Трудовым кодексом.

**Административное правонарушение как основание для привлечения
к административной ответственности за нарушение
избирательного законодательства**

В качестве обязательного основания (часто его именуют фактическим основанием) выступает административное правонарушение (проступок, деяние). Состав административного правонарушения имеет традиционные элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Наибольшую сложность для правоприменительных органов, по нашему мнению, представляет объективная сторона. В частности, деяния, предусмотренные ст. 9.10 КоАП Республики Беларусь, имеют по своей природе разный характер, способы и мотивы совершения, что может повлиять на квалификацию. Например, воспрепятствование работе избирательной комиссии такими способами, как угроза, насилие, влечет уголовную, а не административную ответственность. Исходя из анализа ст. 9.10 КоАП Республики Беларусь [8] и норм ИК Республики Беларусь, объективную сторону деяний в рамках указанной статьи КоАП составляют:

1) проведение агитации в день выборов. Согласно ст. 155 ИК Республики Беларусь, агитация — деятельность граждан Республики Беларусь, политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, кандидатов, их доверенных лиц, инициативных групп, осуществлявших сбор подписей по выдвижению кандидатов и проводящих агитацию за их избрание, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, голосованию за тех или иных кандидатов или против них [9]. Агитация может осуществляться в различных формах: на собраниях, митингах, в средствах массовой информации, во время встреч с избирателями в виде выступлений, изготовления и распространения агитационных материалов;

2) незаконное привлечение или использование денежных средств или материальных ресурсов при подготовке и проведении выборов. Согласно ст. 48 ИК Республики Беларусь, расходы по подготовке и проведению выборов осуществляются за счет средств республиканского бюджета, а также средств организаций, общественных объединений и граждан Республики Беларусь, которые могут вносить свои денежные средства во внебюджетный фонд, создаваемый Центральной комиссией для дополнительного финансирования. В ИК Республики Беларусь предусматриваются также расходы на предвыборную агитацию, однако, если исходить из буквального толкования

ст. 9.10 КоАП, незаконное использование средств на эти расходы будет относиться к «другим нарушениям законодательства о выборах»;

3) непредставление Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии необходимых документов или невыполнение их решений. При этом речь не идет о воспрепятствовании работе комиссий преступными способами;

4) в ходе предвыборной агитации раздача денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров, бесплатное предоставление любых услуг и товаров, за исключением агитационных печатных материалов, специально изготовленных для избирательной кампании и т.д.

Немаловажное значение имеет и субъективная сторона административного правонарушения в рассматриваемой сфере, так как наличие умысла или неосторожности иногда является основанием для разграничения административной и уголовной ответственности. Например, нарушение председателем или членом комиссии по выборам Президента, избирательной комиссии, комиссии по референдуму или комиссии по проведению голосования об отзыве депутата установленного законом порядка подсчета голосов, предусмотренное ст. 9.12 КоАП Республики Беларусь, может осуществляться только по неосторожности. Если кто-либо из данных субъектов нарушит порядок подсчета голосов умышленно, он должен нести уголовную ответственность по ст. 192 УК Республики Беларусь, которая закрепляет, в том числе в качестве преступления, «заведомо неправильный подсчет голосов или иное искажение результатов голосования» [10]. Только с умышленной формой вины совершается административное правонарушение в виде уничтожения или повреждения информационных либо агитационных печатных материалов, размещенных в соответствии с законодательством на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесения надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы. Ответственность предусмотрена ст. 9.11 КоАП Республики Беларусь.

Заключение

На основании проведенного исследования можно констатировать, что закрепление в таком виде, как это сделано в КоАП Республики Беларусь административных правонарушений в области выборов, является малоэффективным и трудноприменимым. Необходимой является конкретизация составов административных правонарушений.

Литература

1. *Пугиев, Г.Л.* Административная ответственность за нарушения в сфере избирательных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Г.Л. Пугиев; Ростов. юрид. ин-т МВД России. — Ростов н/Д, 2012.
2. *Бахрах, Д.Н.* Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2007.
3. *Макарейко, Н.В.* Административное право: конспект лекций / Н.В. Макарейко. — 5-е изд., перераб. и доп. — Н. Новгород: Высш. образование, 2009.
4. *Передернин, А.В.* Налоговое правонарушение как основание административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.02 / А.В. Передернин; Тюмен. гос. ун-т. — Тюмень, 1997.

5. Серков, П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.02.14 / П.П. Серков; Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина. — М., 2010.

6. Лапина, М.А. Административное право / М.А. Лапина. — М.: МИЭМП, 2010.

7. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности: федер. Закон Рос. Федерации, 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — М., 2013.

8. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

10. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

Статья поступила в редакцию 26.12.2013 г.

І.У. Вішнеўская

*кандыдат гістарычных навук, дацэнт
БДЭУ (Мінск)*

ПРАБЛЕМЫ ПРАВАПРЫМЯНЕННЯ Ё РЭНЕСАНСАВАЙ ЮРЫДЫЧНАЙ ДУМЦЫ БЕЛАРУСІ

У артыкуле аналізуецца праблема прымянення права, узнятыя мысліцелямі і правазнаўцамі Беларусі ў XVI— пач. XVII ст. Рэнесансавая прававая думка знаходзілася пад моцным уздзеяннем філасофіі антычнага свету і рымскай юрыспрудэнцыі, што і адлюстравалася ў падыходах правазнаўцаў Вялікага Княства Літоўскага да пытанняў законнасці і справядлівасці юрыдычных рашэнняў, выбару паміж строгім падпарадкаваннем суддзі закону і магчымаму адыходу ад яго ў імя мэтазгоднасці і справядлівасці.

The article analyzes the problems of application of law raised by the thinkers and jurists Belarus XVI— early XVII century. Renaissance legal thought was heavily influence philosophy of the ancient world and the Roman jurisprudence, which is reflected in the approach of lawyers Grand Duchy of Lithuania to the issues of legality and fairness of judicial decisions, the choice between strict subordination to the law judge and possible departure from it in the name of expediency and justice.

Уводзіны

Згодна з сучаснымі тэарэтыка-прававымі падыходамі, пад рэалізацыяй права разумеецца працэс увасаблення прававых прадпісанняў у правамерных паводзінах суб'ектаў права (грамадзян, іх арганізацый, органаў дзяржавы). Па сваёй сутнасці правамернымі паводзінамі суб'ектаў права нормы права рэалізуюцца, а супрацьпраўнымі — парушаюцца. Рэалізацыя