

0-733988-1

На правах рукописи

Исхаков Айрат Дамирович

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЯ НОРМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

***Автореферат
диссертации на соискание учёной
степени кандидата юридических наук***

Казань – 2003

Исхаков А. Д.

**Работа выполнена на кафедре конституционного и международного
права Казанского государственного университета**

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор **Железнов Б.Л.**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор **Кокотов В.Н.**

кандидат юридических наук
Ягудин Ш.Ш.

Ведущая организация: Саратовская государственная
академия права

Защита диссертации состоится «24» апреля 2003
года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212081.01.
в Казанском государственном университете по адресу: 420008,
г.Казань, ул. Кремлёвская, 18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке
имени Н.И.Лобачевского Казанского государственного
университета (Казань, ул. Кремлёвская, 35).

Автореферат разослан «10» марта 2003 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент**



Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика диссертации

Становление подлинно демократической политической системы изначально предполагает активное участие граждан в формировании публичных институтов государственной власти и контроле за их деятельностью.

Если обратиться к истории отечественного избирательного права, то очевидным является факт, что многие годы выборы в нашей стране проводились на правовой базе, состоявшей, в основном, из декларативных норм и положений. В современных же исторических условиях переход к реальным демократическим и, что самое главное, контролируемым на всех стадиях выборам потребовал, во-первых, существенных изменений в самом избирательном законодательстве; во-вторых, бережного подхода и точности применяемых на практике юридических конструкций. В настоящее время выборы из формальной процедуры формирования органов публичной власти превращаются в институт народо-властия, способ реализации политической правосубъектности граждан, конституционную основу государственного строя.¹

Такое понимание выборов наполняет демократию подлинным содержанием, позволяет реализовать активную общественную позицию самого гражданина. В регулировании демократического перехода к современным формам государственности особо важная роль принадлежит именно институтам непосредственной демократии, благодаря которым власть и граждане сосуществуют в режиме постоянного диалога и взаимоконтроля.

Особую роль в процессе выборов играют гарантии избирательных прав, то есть «установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации»². Действующим законодательством предусмотрена целая система различных гарантий. Можно выделить политические, экономические, инфор-

¹Веденеев Ю.А. Выборы в системе государственной власти // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М. 1999. С.11.

² См. п. 11 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня. №106.

мационные; большое значение имеют, несомненно, и правовые гарантии, предусматривающие юридическую (правовую) ответственность за нарушения норм избирательного права (избирательного законодательства). К сожалению, однако, пока ещё применение юридической ответственности за нарушения норм избирательного права недостаточно прочно вошло в повседневную практику правоохранительных органов. Так, за 2000-2002 г.г. в России было возбуждено всего 60 уголовных дел по фактам нарушения избирательного законодательства, и только производство 9 из них было завершено судебным разбирательством. Сходная ситуация сложилась и с реализацией административной ответственности за нарушения законодательства о выборах.

В настоящее время существует потребность глубокого научного осмысления накопленного за последние годы опыта по применению юридической ответственности за нарушения законодательства о выборах. Так, еще до сих пор в специальной литературе отсутствует чёткое определение понятия юридической ответственности за нарушения законодательства о выборах, не установлено её место в системе права, не выявлены до конца виды юридической ответственности, не раскрыто значение каждого из них.

Можно сказать, что юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права представляет собой малоизученную область юридической науки и правоприменительной деятельности. В юридической науке данная проблема до настоящего времени комплексному исследованию ещё не подвергалась. Она рассматривалась лишь в некоторых работах, посвященных отдельным аспектам этого многогранного правового явления. Отсюда – потребность в целостном научном исследовании вопросов возможного реагирования государственных органов на нарушения в сфере избирательного права.

Особая актуальность темы обусловлена также законодательными новеллами последнего времени, внесёнными как в избирательное законодательство, так и в законодательство о юридической ответственности³.

³ См., напр., Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня. №106. Кодекс Российской Федерации об ад-

Порядок реализации юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства установлен не только конституционным правом, но и административным, уголовным, гражданским. Но, поскольку, любое нарушение избирательного законодательства в той или иной степени посягает на конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, то избирательные права граждан являются родовым объектом нарушений норм избирательного права. Следовательно, логически верным является исследование вопросов юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства именно в рамках конституционного права и избирательного права как её подотрасли.

Предметом диссертационного исследования являются избирательные правоотношения как в целом, так и в сфере борьбы с правонарушениями, а также существенные закономерности механизма юридической ответственности за нарушения норм избирательного права; критерии, позволяющие определить юридическую ответственность за нарушения норм избирательного права как межотраслевой комплексный правовой институт; правовое положение субъектов юридической ответственности за нарушения норм избирательного права; фактические и юридические основания привлечения субъектов к юридической ответственности; механизм реализации различных видов юридической ответственности; деятельность судов по защите избирательных прав граждан и иных участников избирательных отношений; юридический состав различных правонарушений; особенности реализации различных видов юридической ответственности за нарушения норм избирательного права; особенности реализации правовой ответственности в отношении юридических лиц.

Следует отметить, что за пределами предмета исследования оставлены вопросы юридической ответственности за нарушения законодательства о референдуме и отзыве выборных должностных

лиц, представляющие соответственно референдумное и отзывное право.⁴

Цель исследования – анализ правового регулирования и практического применения юридической ответственности за нарушения норм избирательного права, обнаружение пробелов в отечественном законодательстве о выборах, разработка рекомендаций по их устранению, выявление коллизий между различными нормативными актами, регулирующими процедуру реализации конкретных видов юридической ответственности за нарушения норм избирательного права.

Поставленная цель определила и исследовательские задачи:

- уточнить понятие юридической ответственности за нарушения норм избирательного права;
- определить место юридической ответственности за нарушения норм избирательного права в правовой системе Российской Федерации;
- определить возможные виды юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства;
- выявить особенности реализации конкретных видов юридической ответственности за нарушения избирательного права;
- исследовать конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти как родовой объект нарушений норм избирательного права;
- проанализировать условия и основания применения различных видов юридической ответственности за нарушения избирательного права;
- изучить материалы судебной практики по делам о нарушениях избирательных прав граждан;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию механизма выявления и пресечения нарушений избирательного права, в связи с чем обосновать целесообразность изменения ряда нормативно-правовых актов.

Степень научной разработанности проблемы: фундаментальные вопросы отечественного избирательного права рассматри-

⁴ См.: Вишняков А.А. Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999). М. 2000. С. 2.

ваются в трудах Баглая М.В., Васильева В.И., Веденеева И.И., Вешнякова А.А., Гельмана В.Я., Застрожной О.К., Иванченко А.В., Ковлера А.И., Лысенко В.И., Мостовщикова В.Д., Окунькова Л.А., Постникова А.Е., Страшуна Б.А., Тихомирова Ю.А., Чиркина В.Е. и др. Различные аспекты юридической ответственности как на общетеоретическом, так и на уровне различных отраслей права раскрываются в работах Агаркова М.М., Алексеева С.С., Базылева Б.Т., Бахраха Д.Н., Братуся Ю.А., Горшенева В.М., Лазарева Б.М., Лейста О.Э., Малеина Н.С., Недбайло П.Е., Самощенко В.Е., Тархова В.А., Шаргородского М.Д., Фарукшина М.Х., Явича Л.С. и др. Юридическая же ответственность непосредственно за нарушения норм избирательного права исследуется, в частности, в трудах Большакова С.В., Игнатенко В.В., Ищенко Е.П., Князева С.Д., Колюшина Е.И., Сунцова А.П., Юсова С.В.⁵, но и сегодня ещё остаются открытыми многие вопросы: не до конца определена сущность, не выявлены все виды юридической ответственности за нарушения норм избирательного права, не исследовано правовое положение субъектов ответственности и т.д. До настоящего времени целостного изучения межотраслевого комплексного правового института юридической ответственности за нарушения норм избирательного права не проводилось.

Актуальность названной проблемы и её недостаточная разработанность послужили основанием для выбора её в качестве темы настоящей диссертации.

Источники исследования: нормы Конституции Российской Федерации, федеральные законы: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

⁵ Работы, посвященные юридической ответственности непосредственно за нарушения норм избирательного права: Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах. М. 2000; Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов. М. 1998; Юсов С.В. Избирательные споры в ходе федеральных и местных выборов 93-99 г. Ростов-на-Дону. 1999; Большаков С.В., Ищенко Е.П. Предвыборная агитация: взгляд изнутри. М. 1999; Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. М. 1999; Сунцов А.П. Правонарушения в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации. Екатеринбург. 2000; Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2, и др.

Собрания Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный Кодекс Российской Федерации, Уголовный Кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации; справочные материалы, судебная практика и работы ученых-правоведов. Научные труды некоторых авторов использовались не только как теоретическая основа, но и как справочный материал.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные методы научного познания: сравнительно-правовой, структурно-функциональный, нормативный, системный, статистический, логический, формально-юридический, что позволило обеспечить глубокое и всестороннее изучение предмета.

Использование сравнительно-правового метода изучения значительно расширяет границы познания, позволяет сопоставить как особенности реализации различных видов юридической ответственности за нарушения норм избирательного права, так и опыт зарубежных стран в сфере борьбы с правонарушениями в области организации и проведения выборов. Структурно-функциональный метод позволяет исследовать механизм юридической ответственности за нарушения норм избирательного права в действии. Использование нормативного метода было определено потребностью анализа значительной правовой базы юридической ответственности за нарушения законодательства о выборах (норм избирательного, административного, уголовного, гражданского права) и ряда судебных решений. Сложная структура предмета изучения обусловила необходимость использования системного метода. Значительный объём фактической информации по итогам проведённых в стране выборов обусловил необходимость применения статистического метода. На протяжении всего диссертационного исследования применялись логический и формально-юридический методы, носящие универсальный характер, без которых в принципе невозможно ни одно научное исследование в области правоведения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором впервые предпринята попытка комплексного исследования всех видов юридической ответственности за нарушения норм отечественного избирательного права; выделе-

ны фактические и юридические основания привлечения субъектов к правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства; предложены критерии, отграничивающие один вид юридической ответственности от другого; исследованы особенности правовой ответственности юридических лиц; изучена роль судов по защите избирательных прав граждан на современном этапе.

На защиту выносятся следующие основные положения:

- юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права – это обязанность субъекта, допустившего нарушение норм избирательного права (в результате действия или бездействия) претерпеть неблагоприятные для себя последствия в результате применения компетентным органом соответствующих мер государственного принуждения;
- юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права в настоящее время представляет собой межотраслевой комплексный правовой институт;
- юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права включает в себя уголовную, административную, гражданско-правовую и специальную виды ответственности;
- основанием для применения любого вида юридической ответственности является нарушение законодательства о выборах, то есть противоправное виновное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред избирательным правоотношениям и запрещенное законом под угрозой наказания (объективное вменение исключено);
- поскольку различные организации также являются субъектами правовой ответственности за нарушения норм избирательного права; существует необходимость законодательного установления понятия вины юридических лиц;
- специальная ответственность за нарушения норм избирательного права – это самостоятельный вид юридической ответственности, специально предусмотренный для избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов за наиболее существенные нарушения избирательного законодательства в виде расформирования и отмены регистрации соответственно;
- субъекты юридической ответственности за нарушения норм избирательного права могут быть классифицированы в зави-

симости от основной юридической цели их участия в избирательной кампании;

- опыт проведенных в стране выборов (прежде всего общероссийских) свидетельствует о том, что существующая процедура обнаружения и пресечения правонарушений в сфере организации и проведения выборов нуждается в дальнейшем совершенствовании; особенно необходимо создать механизм незамедлительного привлечения правонарушителей к юридической ответственности.

Научно-практическая значимость работы обусловлена содержанием предложений диссертанта по совершенствованию межотраслевого комплексного правового института юридической ответственности за нарушения норм избирательного права. В диссертации сформулированы положения, направленные на более полное понимание закономерностей механизма юридической ответственности за нарушения норм избирательного права. Предложения, выводы по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал работы могут быть использованы:

- в процессе законотворческой деятельности;
- в правоприменительной практике избирательных комиссий и правоохранительных органов;
- для оказания правовой помощи участникам избирательного процесса;
- для дальнейших исследований избирательных правоотношений и различных аспектов механизма реализации юридической ответственности;
- в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Административное право», «Уголовное право», а также спецкурса «Избирательное право России».

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяется объект, обозначается цель, задачи, методологические и теоретические основы работы, его научная новизна, по-

ложения, выносимые на защиту, указывается практическая значимость и формы апробации результатов проведённого исследования.

Первая глава – «Понятие и принципы юридической ответственности за нарушения норм избирательного права» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе исследуются общие положения о понятии и содержании как юридической ответственности в целом, так и за нарушения норм избирательного права в частности; определяются место и значение, а также законодательная база юридической ответственности за нарушения норм избирательного права.

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что выборы являются высшим «непосредственным выражением власти народа...». Именно свободные выборы служат одним из основных признаков демократического государства, поскольку они позволяют выявлять реальную волю народа, выступают главным средством формирования публичной власти, являются основным каналом реализации политической ответственности власти перед народом.

Однако, недостаточно лишь прописать в законах содержание субъективного избирательного права, необходимо создать условия для реализации гражданами этого права, установить гарантии того, что воля народа при голосовании выражается адекватно.

В настоящее время предусмотрена целая система различных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. Можно выделить информационные, экономические, но самые эффективные – это, несомненно, правовые гарантии, представляющие собой предусмотренную в законодательстве юридическую (правовую) ответственность за нарушения норм избирательного права.

Являясь разновидностью юридической ответственности, ответственность за нарушения норм избирательного права (избирательного законодательства) представляет собой такое же сложное и многогранное явление.

Автором приводятся несколько взглядов на понимание общеправовой ответственности. Каждая из приведенных точек зрения имеет немало сторонников, но диссертант в основном разделяет точку зрения Алексеева С.С., рассматривая юридическую ответст-

венность в традиционном её понимании, то есть как реакцию государства на совершенное в прошлом правонарушение; он разделяет взгляды тех ученых-правоведов, которые полагают, что позитивный аспект не присущ юридической ответственности.

Просцируя общетеоретические разработки юридической ответственности на избирательные правоотношения, автор формулирует понятие правовой ответственности за нарушения норм избирательного права (избирательного законодательства). Под этим правовым явлением следует понимать обязанность субъекта, допустившего нарушение нормы избирательного права (в результате действия или бездействия), претерпеть неблагоприятные для себя последствия в результате применения компетентным органом соответствующих мер государственного принуждения.

Из предложенного определения можно сделать некоторые выводы:

- юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права связана с государственным принуждением и реализуется через специальные правоотношения – охранительные;
- она обязательно влечёт для правонарушителя различные неблагоприятные последствия (от предупреждения до уголовного наказания и отмены регистрации в качестве кандидата);
- возникает с момента совершения субъектом какого-либо нарушения избирательного законодательства;
- воплощается в процессуальной форме, то есть применение мер юридической ответственности за нарушения норм избирательного права осуществляется в соответствии с определенным процедурно-процессуальным порядком, установленным законодательством.

Анализируя нормативно-правовые акты, устанавливающие юридическую ответственность за нарушения норм избирательного права, следует иметь в виду, что непосредственные вопросы юридической ответственности (составы правонарушений, процедура реализации ответственности и т.д.) закрепляются преимущественно в национальном праве. Но некоторые международные документы (например, Всеобщая декларация прав человека 1948г., Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966г.), устанавливая общепринятые стандарты избирательных прав граждан демократических государств, могут выступать по отношению к

процедуре реализации юридической ответственности как право материальное.

Во втором параграфе исследуются принципы юридической ответственности за нарушения норм избирательного права. Принципы раскрывают внутренние закономерности существования и развития юридической ответственности, выражают её природу и назначение. Именно в принципах отражаются глубинные, устойчивые связи любого правового института.

Проведённое исследование показывает, что все общие принципы правовой ответственности (законности, справедливости, состязательности, своевременности, однократности) в различной степени реализуются и при применении юридической ответственности за нарушения норм избирательного законодательства, хотя их проявление в сфере борьбы с нарушениями норм избирательного права имеет свою специфику, обусловленную сложным (неоднородным по правовому статусу) субъектным составом избирательных правоотношений, временной ограниченностью избирательной кампании и периодичным характером выборного процесса.

Особое значение для избирательного права имеет принцип своевременности юридической ответственности. В условиях скоротечности избирательной кампании фактор времени всегда имеет определяющее значение. Кроме того, привлечь к ответственности лицо, допустившее нарушение норм избирательного права, но впоследствии одержавшее победу на выборах, чрезвычайно сложно. Поэтому диссертант приходит к выводу, что принцип своевременности юридической ответственности применительно к избирательному процессу должен проявлять себя, прежде всего, через незамедлительность выявления и пресечения совершённого правонарушения.

Вторая глава – «Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права в системе российского права» – включает в себя два параграфа.

В первом параграфе исследуются критерии, позволяющие определить юридическую ответственность за нарушения норм избирательного права как межотраслевой комплексный правовой институт.

В правоведении давно признан факт существования комплексных институтов, объединяющих нормы двух и более отраслей права. Причем, для признания того или иного института комплексным недостаточно одного факта заимствования норм других отраслей права, необходимо их приспособление к специфике предмета регулирования. Например, особенности правового статуса кандидатов, их доверенных лиц, избирательных комиссий, политических партий так или иначе влияют и на процедуру реализации различных видов юридической ответственности за нарушения норм избирательного законодательства, приспособив нормы соответствующих отраслей права.

Особенность комплексных межотраслевых правовых институтов заключается и в том, что, обладая всеми признаками унитарных (простых) институтов (таких как, юридическая однородность норм, единый предмет, всесторонность правового регулирования), они имеют и характерные отличия:

- нормы одной отрасли права применяются в другой отрасли;
- в источниках заимствующей отрасли права определенным образом закрепляются заимствованные нормы;
- нормы проходят определенную переработку, модификацию применительно к специфике предмета, метода заимствующей их отрасли.

Исследуя структуру межотраслевого комплексного института юридической ответственности за нарушения норм избирательного права, автор установил, что он состоит из четырех относительно самостоятельных субинститутов: уголовной ответственности, гражданско-правовой, административной и специальной.

Второй параграф посвящен изучению понятия и содержания субъективного избирательного права, которое, по мнению автора, является родовым объектом всех нарушений норм избирательного права, то есть любое нарушение избирательного законодательства в той или иной степени посягает на избирательные права граждан и иных участников избирательных отношений.

Избирательные права есть разновидность основных прав человека и гражданина. Поэтому они обладают чертами, присущими, с одной стороны, всем субъективным правам вообще, а с другой – выступают носителями особых (конституционных) признаков. Для

выявления юридической природы избирательных прав автор опирался на мнение Воеводина Л.Д. о том, что «они опосредуют отношения и связи граждан с государством»⁶.

Избирательное право как возможность определенного поведения имеет богатое содержание. Правовая возможность означает:

- возможность принимать участие в выборах (активное избирательное право) или возможность быть избранным (пассивное избирательное право);
- возможность бездействия при осуществлении активного или пассивного избирательного права;
- возможность требовать от обязанных лиц создания надлежащих условий для осуществления избирательных правовых возможностей;
- возможность обладателя избирательных прав прибегнуть к помощи и защите государства.

Анализ законодательства и монографической литературы приводит к выводу о том, что в основе субъективного избирательного права в России лежат принципы всеобщего, добровольного, равного, непосредственного и тайного голосования.

Однако, рассматривая реализацию этих принципов на практике, диссертант отмечает, что их защита далеко не всегда остаётся на высоте: например, правоохранительные органы нередко привлекают к ответственности за их нарушение только тех участников избирательных правоотношений, которые находятся в оппозиции к действующим властям (особенно это характерно для региональных выборов).

Третья глава – «Субъекты и виды юридической ответственности за нарушения норм избирательного права» – состоит из пяти параграфов.

Первый параграф посвящен исследованию и классификации участников избирательных правоотношений как субъектов юридической ответственности. Здесь отмечается, что правовое положение лица как субъекта ответственности всегда вторично по отношению к его общеправовому статусу с дополнением или изъятием некоторых специальных прав и обязанностей и возникает только после совершенного правонарушения.

⁶ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М. 1997. С.156.

Для классификации субъектов необходимо избрать критерий, позволяющий выделить наиболее существенные аспекты их правового положения. Автором в качестве такого критерия предлагается **основная юридическая цель участия** в избирательной кампании.

В соответствии с этим основанием выделяются четыре группы субъектов:

- субъекты, имеющие целью организацию и проведение выборов в строгом соответствии с действующим законодательством; к этой группе относятся избирательные комиссии всех уровней и члены избирательных комиссий;
- субъекты, имеющие целью своё избрание на должность, либо избрание представляемого им субъекта; к этой группе относятся кандидаты, их доверенные лица, наблюдатели, а также избирательные объединения;
- субъекты, имеющие целью реализацию своего права на участие в управлении делами государства посредством выборных представителей; к этой группе относятся все избиратели
- субъекты, имеющие целью создание условий для реализации избирательных правоотношений субъектами первых трёх групп; к этой группе относятся редакции средств массовой информации, должностные лица органов государственной власти.

Второй параграф полностью посвящён исследованию уголовной ответственности за нарушения норм избирательного права; детальному изучению составов преступлений; выявлению проблем в реализации уголовной ответственности и предложению способов их разрешения.

В настоящее время уголовную ответственность необходимо рассматривать как самую крайнюю меру борьбы с правонарушениями законодательства о выборах. Поэтому, несмотря на распространенный характер нарушений норм избирательного права, уголовно-правовые санкции на практике имеют достаточно ограниченный масштаб применения.

Действующее уголовное законодательство содержит две статьи, посвященные регулированию ответственности за нарушения непосредственно избирательных прав. Это статьи 141 и 142 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

В соответствии с ч.1 ст.141 УК РФ уголовно наказуемо воспрепятствование осуществлению гражданином своих избиратель-

ных прав или права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по его проведению.

В настоящее время диспозиция части 1 статьи 141 УК РФ сформулирована таким образом, что полностью охватывает диспозицию ст. 5.1. КоАП РФ, а, учитывая определение избирательных прав граждан⁷, частично и диспозиции других статей КоАП РФ. Вследствие этого правоприменителю сложно отграничить преступление от административного проступка. Провести такое отграничение усложняет и правило, согласно которому при коллизии статьи УК РФ и КоАП РФ подлежит применению норма уголовного права. Видимо поэтому часть 1 ст. 141 Уголовного Кодекса Российской Федерации очень редко применяется на практике, и до настоящего времени не было случаев осуждения нарушителей избирательного законодательства по данной статье.

Диссертант разделяет мнение авторов, которые видят решение этой проблемы в декриминализации деяния, подпадающего в настоящий момент под ч. 1 ст. 141 УК РФ. Исключение ч. 1 из ст. 141 Уголовного Кодекса позволит избежать возможных трудностей в работе правоохранительных органов, поэтому целесообразно сохранить только вторую часть.

Уголовный Кодекс Российской Федерации содержит только две статьи о преступлениях в сфере организации и проведении выборов. В связи с этим автором приводится примечательный факт, что, например, уголовное законодательство Республики Корея предусматривает 33 состава за нарушения норм избирательного права. Этот опыт заслуживает внимания.

Автором также отмечается, что в период избирательной кампании характерны различные преступления, которые хотя и не посягают непосредственно на избирательные права граждан и иных участников избирательных отношений, но тесным образом связаны с выборным процессом. Это, прежде всего, клевета (ст. 129 УК РФ) и оскорбление (ст. 130 УК РФ). Ответственность, предусмотренная за клевету и оскорбление по отношению к зарегистрированным кандидатам, совершенно не соответствует ущербу, причиняемому им такими преступлениями. Автором делается вывод о целесооб-

⁷ См. п. 28 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях...»

разности включения в Уголовный Кодекс Российской Федерации ст. 129¹ и 130¹, устанавливающих повышенную ответственность за клевету и оскорбление, допущенные в период избирательной кампании по отношению к зарегистрированным кандидатам.

В третьем параграфе рассмотрена административная ответственность за нарушения норм избирательного права, которая в настоящее время является одним из основных средств правовой защиты избирательных прав граждан и иных участников избирательных правоотношений. Анализ судебной практики показывает устойчивую динамику роста числа административных правонарушений в этой сфере⁸.

Административная ответственность за нарушения норм избирательного права находится пока еще в стадии формирования; принятый 20 декабря 2001 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, который содержит двадцать пять статей, устанавливающих ответственность за нарушения в сфере избирательных правоотношений, в этой части на практике пока мало применяется.

Автор обращает внимание, что, хотя составы административных правонарушений в сфере избирательного законодательства по новому КоАП РФ аналогичны ранее действовавшему, установленным КоАП РСФСР и Федеральным законом от 6 декабря 1999г. «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», процедура реализации административной ответственности претерпела существенные изменения. Отсутствие практического опыта у правоохранительных органов не может не вызывать проблем.

Также автором отмечается, что в Татарстане 26 декабря 2002 года был принят республиканский Кодекс об административных правонарушениях. П.1, ч.1, ст. 2.1 республиканского Кодекса предусматривает, что административная ответственность устанавливается «...за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Республики Татар-

⁸ При подготовке диссертации использовался практический материал о нарушениях избирательного законодательства, полученный из Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации и Центральной Избирательной Комиссии Республики Татарстан.

стан» и из этого общего правила должно было бы следовать введение административной ответственности за нарушения республиканского законодательства о выборах, тем не менее ответственность за подобные деяния республиканским КоАП не установлена, следовательно, она наступает только в соответствии с КоАП Российской Федерации.

Изучение различных вопросов административной ответственности позволяет автору определить **административную ответственность** за нарушения норм избирательного права как вид юридической ответственности, вынуждающий лицо, совершившее административное правонарушение избирательного законодательства, претерпеть лишения морального и материального характера в результате наложения судебным органом административного взыскания.

Проведенный анализ административного правонарушения, как фактического основания административной ответственности, позволяет выявить проблемы, возникающие при реализации административной ответственности, и предложить пути совершенствования административного законодательства.

Анализ избирательной практики показал, что число нарушений избирательного законодательства остается значительным. Так, по данным из 18 субъектов Российской Федерации, где в 2001 году состоялись выборы органов государственной власти, избирательными комиссиями всех уровней рассмотрено 4495 обращений на различные нарушения избирательных прав граждан и иных участников избирательных правоотношений. Из всех рассмотренных жалоб 30% удовлетворено; составлено 126 протоколов по различным административным правонарушениям, причём, наибольшее количество административных правонарушений касалось порядка проведения предвыборной агитации (67% от общего числа нарушений). Автором делается вывод о том, что предвыборная агитация как стадия избирательной кампании требует более детальной нормативной регламентации.

Одной из новелл нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является признание субъектами административного нарушения как физических, так и юридических лиц.

Сейчас вопросы административной ответственности юридических лиц еще находятся в стадии становления, и проблемы, возникающие в связи с применением в отношении юридических лиц административной ответственности, требуют к себе особого внимания.

К сожалению, КоАП РФ не содержит признаков юридического лица как субъекта административного правонарушения. По мнению диссертанта, при разрешении вопроса о привлечении коллективного субъекта к административной ответственности следует пользоваться положениями гражданского законодательства.

Автором рассматриваются и иные проблемы. Так, видится достаточно спорным признание юридическим лицом средства массовой информации и наделение его административной деликтоспособностью. В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» под средством массовой информации «понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации», то есть средство массовой информации выступает предметом права, а не его субъектом. Субъект же права – это юридическое лицо, несущее права и обязанности – организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации, то есть редакция средства массовой информации. По нашему мнению, логически более верной была бы следующая редакция ст. 5.5 КоАП РФ: «Нарушение редакцией средства массовой информации установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов ...» (далее – по тексту). Аналогичная формулировка содержалась в ст. 3 Федерального закона от 6 декабря 1999 г. «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Также у правоприменителей вызывает затруднения и отсутствие легального определения вины юридических лиц.

Анализ статей КоАП РФ об административной ответственности за нарушения норм избирательного права позволяет автору утверждать, что наибольшее применение имеет административный штраф. Конфискация орудия совершения административного пра-

вонарушения возможна только теоретически, так как для совершения исследуемых административных правонарушений маловероятно использование каких либо специальных орудий и предметов. Но конфискация предмета административного правонарушения возможна и практически, например, при квалификации деяния по ст. 5.19 КоАП РФ «Использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума».

Четвёртый параграф посвящен исследованию таких последствий нарушения норм избирательного права, как расформирование избирательных комиссий и отмена регистрации кандидата.

Диссертант предлагает юридическую ответственность, предусмотренную непосредственно нормами избирательного права специально для избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов в виде расформирования и отмены регистрации соответственно, считать самостоятельной **специальной ответственностью**.

Выделяются характерные, присущие только специальной ответственности черты:

- к специальной ответственности могут привлекаться не все участники избирательных правоотношений, а только зарегистрированные кандидаты и избирательные комиссии всех уровней;
- реализация специальной ответственности означает для нарушителя норм избирательного права прекращение его статуса как участника избирательных правоотношений;
- специальная ответственность имеет ограниченные временные рамки.

В работе, подчёркивается, что специальная ответственность обладает всеми признаками юридической ответственности: источником регулирования, фактическим основанием, собственной санкцией, субъектным составом:

Порядок и условия расформирования избирательных комиссий установлены статьёй 31 Федерального закона от 12 июня 2002г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Диссертантом подробно исследуется такое основание расформирования избирательной комиссии, как существенное нару-

шение норм избирательного права. Под существенными нарушениями имеются в виду:

- неисполнение избирательной комиссией решения суда или вышестоящей избирательной комиссии, решений Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта, принятых по жалобам на нарушения избирательных прав граждан;
- нарушение избирательной комиссией законодательства о выборах, повлекшее за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта федерации недействительными итогов голосования на соответствующей территории.

Неисполнение избирательной комиссией решений суда либо соответствующих вышестоящих комиссий, принятых по жалобам на нарушения избирательных прав граждан, является ещё одним основанием для расформирования. В настоящее время это нормативное положение не получило практической реализации и, по мнению диссертанта, эта норма не будет иметь большого практического применения, поскольку закон связывает расформирование комиссии с неисполнением решений только по вопросам конституционного права граждан избирать и быть избранными, главные же разногласия, как свидетельствует опыт, возникают по вопросам предвыборной агитации и финансирования, которые не входят в состав конституционных прав.

Таким образом, нарушение избирательной комиссией законодательства о выборах, повлекшее отмену решения об итогах голосования, на деле является единственным практическим основанием для расформирования комиссии.

Отмену регистрации кандидата (аннулирование списка кандидатов) также следует рассматривать в качестве «специальной санкции» избирательного права, являющейся мерой публично-правовой ответственности, которая налагается избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, или судом (статья 76 Федерального закона от 12 июня 2002г. «Об основных гарантиях...»).

В качестве основания для привлечения к специальной ответственности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (избирательных блоков) рассматривается перечень правонарушений, содержащихся в Федеральном законе от 12 июня

2002г. «Об основных гарантиях...». Такими правонарушениями следует считать противоправные (нарушающие нормы законодательства о выборах) виновные деяния кандидатов, доверенных лиц кандидатов, избирательных блоков, избирательных объединений и их руководителей, иных организаций, действующих в целях избрания определенных кандидатов (списка кандидатов).

Автором приводится исчерпывающий перечень субъектов, имеющих право обратиться в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата. Сравнительно небольшой круг субъектов, по мнению диссертанта, объясняется тем, что специальная ответственность является суровой мерой воздействия на правонарушителя и законодатель стремился не допустить злоупотреблений со стороны различных субъектов, так или иначе заинтересованных в исходе избирательной кампании.

Привлечение правонарушителей к специальной ответственности возможно в административном и судебном порядке. Однако Конституционный Суд Российской Федерации предусмотрел исключительно судебную отмену регистрации кандидата в качестве меры ответственности за «существенные нарушения избирательного законодательства»⁹. Кроме того, рассмотрение материалов дела именно судом предоставляет предусмотренные процессуальным законом гарантии лицам, участвующим в деле, и потенциально обеспечивает им большие возможности для защиты своих прав и интересов и соблюдения законности в целом.

Также автор обращает внимание на то, что реализация специальной ответственности обычно связана с применением мер административной или даже уголовной ответственности

Пятый параграф раскрывает различные аспекты гражданско-правовой ответственности за нарушения норм избирательного права.

Основные правоотношения в сфере выборов — это публично-правовые отношения между народом и претендентами на выборные должности. Все остальные правоотношения производны. По-

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 года по делу «О проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 18 июня.

этому и основные виды ответственности за нарушения избирательного законодательства являются публично-правовыми. Но в случае нарушения частных интересов участников избирательных правоотношений наступает гражданско-правовая ответственность, которая не может и не должна заменять собой публично-правовую.

Диссертантом выделяются присущие гражданско-правовой ответственности специфические признаки – имущественный характер, инициатива потерпевшей стороны в ходе её реализации. Гражданско-правовая ответственность связана с дополнительным обременением для правонарушителей в виде возложения на них каких-либо юридических обязанностей или лишения субъективного гражданского права.

Применительно к сфере избирательных правоотношений возможны не все виды и формы гражданско-правовой ответственности. Здесь применим только внедоговорной вид, так как избирательные правоотношения не возникают на основе гражданских договоров.

Из предусмотренных законодательством различных форм гражданско-правовой ответственности возможное применение в сфере выборов имеют только возмещение убытков (возникших, например, в результате умышленного уничтожения или повреждения печатных материалов, относящихся к выборам), восстановление нарушенного субъективного права (например, исправление неправильностей в списках избирателей), или компенсация морального вреда, причиненного чести и достоинству зарегистрированного кандидата в депутаты, либо иную выборную должность.

Таким образом, **гражданско-правовая ответственность** за нарушения норм избирательного права выражается в обязанности нарушителя избирательного законодательства, одновременно нарушившего частные интересы, возместить убытки, компенсировать моральный вред либо совершить какие-либо действия по восстановлению нарушенного субъективного избирательного права в соответствии с вступившим в законную силу судебным решением.

Исследование законодательства позволяет автору утверждать, что только суд общей юрисдикции является тем органом, который может возложить на правонарушителя гражданско-правовую ответственность. Ни Конституционный Суд России, ни арбитражные суды не наделены полномочиями по возложению гражданско-

правовой ответственности.

Фактическим основанием гражданско-правовой ответственности является гражданско-правовой деликт. Анализ законодательства о выборах и судебной практики подтверждает данный вывод диссертанта.

Практика выборов в различные органы государственной власти России позволяет выделить две группы правонарушений, влекущих гражданско-правовую ответственность:

- нарушения активного избирательного права (например, невключение в списки избирателей, отказ в выдаче открепительного удостоверения и т.п.);
- нарушения пассивного избирательного права.

Важной задачей реализации гражданско-правовой ответственности является доказывание обстоятельств, которыми обосновываются требования потерпевшей стороны. Действующее законодательство не содержит каких-либо исключений из общих правил доказывания по делам о защите избирательных прав граждан. Следовательно, на такие дела распространяются общие правила доказывания.

Скоротечный характер избирательной кампании требует быстрого разрешения судом дел о защите избирательных прав граждан, поэтому Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает жесткие сроки для решения вопроса о возложении ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Анализ гражданско-правовой ответственности за нарушения норм избирательного права привёл автора к выводу, что это – единственный вид юридической ответственности, применение которого почти полностью зависит от пострадавшей стороны. В процедуре реализации гражданско-правовой ответственности нет предварительной стадии по сбору и оценке доказательств, осуществляемой государственными (в основном правоохранительными) органами.

Значение гражданско-правовой ответственности для защиты избирательных прав граждан будет увеличиваться с развитием избирательного законодательства, с ростом правовой, и в первую очередь электоральной культуры населения

В заключении обобщаются итоги, формулируются положения и выводы, отражающие теоретическую и практическую значимость проведенного исследования; высказываются конкретные рекомендации по совершенствованию межотраслевого комплексного правового института юридической ответственности за нарушения норм избирательного права.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы нашли своё отражение в следующих научных публикациях и выступлениях на научно-практических конференциях:

- Понятие и классификация участников избирательного процесса как субъектов юридической ответственности // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 3. – Казань. 2002.

- Специальная ответственность за нарушения норм избирательного права как самостоятельный вид юридической ответственности // Правосудие в Татарстане. - №4(13). 2002.

- Понятие и законодательные основы юридической ответственности за нарушения норм избирательного права, её место в системе гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 4. – Казань. 2003.

- Некоторые виды юридической ответственности за нарушения норм избирательного права Российской Федерации // IV Научно-практическая конференция молодых ученых и специалистов Республики Татарстан. Казань. 11-12 декабря 2002г.

- Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах как комплексный правовой институт, обеспечивающий избирательные права граждан России // Всероссийская научно-практическая конференция «Становление гражданского общества и демократической политической системы в Российской Федерации». Казань. 29 октября 2002г.