

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье автор провел анализ нормативных правовых актов, регламентирующих принципы и порядок привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса в Республике Беларусь и некоторых зарубежных странах. Были выделены проблемы в законодательном обеспечении административной ответственности, в частности, фактическая неопределенность и всеобщность правонарушений, являющихся основанием привлечения к данному виду юридической ответственности. На основе имеющихся теоретико-прикладных результатов исследования сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

УДК 342.9

АНТОНОВА О.А.,

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Белорусского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, доцент
volha2002@yandex.ru

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Административное право,
административный процесс



До настоящего времени остается актуальной проблема привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц. Во многих случаях формулирование состава административного правонарушения не соответствует правилам юридической техники, что, безусловно, снижает эффективность применения рассматриваемого вида юридической ответственности.

Кроме того, несмотря на достаточную проработанность многих теоретических аспектов административной ответственности применительно к отдельным ее видам, в Республике Беларусь отсутствует единство мнений и общепризнанных концепций по сущностным вопросам административной ответственности (понятие и свойства этой ответственности, отграничение ее от иных видов юридической ответственности, основания и порядок применения и освобождения от административной ответственности). Среди белорусских авторов, внесших значительный вклад в исследование вопросов рассматриваемого вида ответственности, можно назвать: Г.А.Василевич, И.И.Басецкий, В.А.Круглов, В.С.Каменков, Л.М.Рябцев, А.Н.Крамник, С.В.Бондарович, Д.А.Гавриленко, Т.В.Телятицкая, Д.А.Плетенев и др.

В Российской Федерации в современный период изучением административной ответственности занимаются А.Б.Агапов, Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, И.И.Веремеенко, В.А.Власов, Т.В.Ворошилова, В.В.Денисенко, А.С.Дугенец, Л.А.Калинин, Ю.М.Козлов, А.П.Коренев, Г.А.Кузьмичева, Б.М.Лазарев, М.Я.Масленников, Н.П.Мышляев, М.И.Никулин, Л.Л.Попов, Б.Ф.Российский, Ю.П.Соловей, Ю.Н.Стариков, А.А.Стахов, М.С.Студеникина, В.Г.Татарян, Ю.А.Тихомиров, А.П.Шергин, А.Ю.Якимов и др.

Однако в работах указанных авторов не нашло отражение исследование проблем при-

влечения к административной ответственности участников избирательного процесса, разграничения административных правонарушений и иных противоправных деяний, влекущих иные виды юридической ответственности, в том числе и конституционной.

Административная ответственность исследуется как в общетеоретическом плане, так и применительно к отдельным правонарушениям, при этом отсутствует единый подход к определению ее сущности. Например, по мнению П.П.Серкова, административная ответственность есть комплексный правовой механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях. При этом основу (основания) административной ответственности составляют дифференцированная административная противоправность, состав административного правонарушения, административное наказание (материально-правовой аспект) и процессуальная форма [1, с. 17]. Безусловно, административная ответственность представляет собой и самостоятельный институт, т.е. совокупность материальных и процессуальных норм, регулирующих однородные общественные отношения. При этом к таким отношениям относят те, которые связаны с осуществлением компетентными органами и должностными лицами своих полномочий по непосредственному установлению факта и состава административного проступка, личности виновного и применению к нему конкретного взыскания, а также отношения, связанные с процедурой возбуждения и рассмотрения дела, вынесением, обжалованием и исполнением решений о взыскании [2, с. 20]. В целом, как отмечает П.А.Волков, понятие административной ответственности синтези-

рует два основных подхода к определению ее сущности: первый характеризует административную ответственность как объективную категорию, представляющую реакцию государства на административное правонарушение; второй – как субъективно-личностную категорию, показывающую ее как совокупность обязанностей и правомочий лица, привлекаемого к ответственности [3, с. 94].

Полагаем, что административная ответственность за нарушение порядка проведения выборов может рассматриваться как самостоятельный вид юридической ответственности, наступающий за совершение административного правонарушения в отношении участников избирательного процесса и иных лиц, допустивших невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей по реализации избирательных прав в установленном законом порядке. В этом случае административная ответственность выражается в применении юрисдикционными органами административного взыскания в целях обеспечения законности, защиты конституционных прав граждан

иная формулировка: «а также другие нарушения законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата или о реализации права законодательной инициативы граждан, если эти деяния не влекут уголовной ответственности» [4]. Такой подход не соответствует требованиям законности. Законность означает точное и единообразное исполнение законов субъектами права. При этом важной частью обеспечения законности является конкретность законодательных формулировок, по крайней мере, при закреплении предписаний и запретов. Кроме того, каждое правонарушение имеет степень общественной опасности, противоправности, имеет разных субъектов их совершения, что ведет к необходимости детального урегулирования как составов административных правонарушений, так и дифференциации взысканий. Вызывает сомнения и законность закрепления административных правонарушений в законодательстве. Согласно Закону Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» законодательство – система норма-

№3 *Административная ответственность за нарушение порядка проведения выборов должна быть сформулирована путем закрепления конкретных составов правонарушений в КоАП Республики Беларусь.*

избирать и быть избранными на основе и в порядке, установленном административным законодательством.

Для законного и обоснованного применения административной ответственности, в том числе и за нарушение выборов, необходимо одновременно наличие двух оснований: юридического (правовые нормы, в соответствии с которыми устанавливается и применяется ответственность) и фактического (административное правонарушение). В связи с этим, на наш взгляд, существует проблема закрепления юридического основания административной ответственности. В соответствии с ч. 2 ст. 1.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП Республики Беларусь) указанный Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в КоАП Республики Беларусь [4]. В КоАП Республики Беларусь действительно имеются статьи, закрепляющие составы административных правонарушений в ходе проведения различных избирательных кампаний. Однако, например, в ст. 9.10 КоАП Республики Беларусь первоначально указываются конкретные административные правонарушения, но в конце содержится об-

тивных правовых актов, регулирующих общественные отношения [5]. Следовательно, не только законодательные акты, но и правовые акты республиканских органов государственного управления, Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов фактически являются творцами норм об административной ответственности. Следовательно, административная ответственность может быть установлена и подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе и применяемыми только на определенной территории. Не исключены случаи расширения или сужения административных составов на разных территориях одного уровня, могут предусматриваться не одинаковые санкции за аналогичные деяния.

Кроме того, такой подход приводит фактически к тому, что даже незначительное отклонение от норм избирательного законодательства будет влечь административную ответственность, что приводит к тотальному действию административной ответственности.

Такая формулировка КоАП Республики Беларусь влечет за собой и прямое противоречие с нормами Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК Республики Беларусь). Согласно части третьей ст. 60 право выдвижения кандидатов в депутаты

принадлежит политическим партиям, зарегистрированным Министерством юстиции Республики Беларусь не позднее чем за шесть месяцев до назначения выборов, трудовым коллективам, а также гражданам путем сбора подписей [6]. Достаточно детально урегулирована процедура выдвижения кандидатов каждым из названных субъектов. Например, в соответствии со ст. 62 ИК Республики Беларусь выдвижение кандидатов в депутаты Палаты представителей от политических партий осуществляется высшими органами политических партий [6]. Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов в своих постановлениях утверждает формы документов, в том числе и протокола заседания высшего органа политической партии по выдвижению кандидата. В случае нарушения избирательного законодательства при выдвижении кандидата могут повлечь конституционную ответственность — отказ в регистрации лица в качестве кандидата, но не административную, в связи с тем, что согласно ст. 4.8 КоАП Республики Беларусь юридическое лицо, в приведенном примере — политическая партия, несет административную ответственность, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части КоАП Республики Беларусь [4], а в статьях Особенной части указаний на юридических лиц как субъектов нет.

В соответствии со ст. 65 ИК Республики Беларусь выдвижение кандидата в депутаты Палаты представителей Национального собрания путем сбора подписей избирателей осуществляется группой избирателей (инициативной группой) в количестве не менее 10 человек [6]. Для регистрации инициативной группы не позднее чем за 65 дней до выборов лицом, имеющим намерение выдвинуться кандидатом в депутаты, в соответствующую окружную избирательную комиссию представляются необходимые документы, перечень которых также закреплен в ст. 65 ИК Республики Беларусь. В развитие норм ИК Республики Беларусь было принято постановление Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов от 8 июня 2016 г. № 19 «О разъяснении применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, предусматривающих порядок выдвижения кандидатов в депутаты путем сбора подписей избирателей при проведении выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва». При нарушении лицом, выдвигаемым кандидатом в депутаты, или инициативной группой граждан по сбору подписей избирателей в поддержку лица, предлагаемого для выдвижения кандидатом, и проведению агитации за его избрание лицо, выдвигаемое кандидатом, кандидат, инициативная группа

предупреждаются соответствующей избирательной комиссией, а в случае повторного нарушения требований законодательства Республики Беларусь о выборах соответствующая избирательная комиссия может отказать в регистрации или отменить решение о регистрации кандидата. Следовательно, на стадии выдвижения кандидатов в депутаты, если субъектом выступают граждане, в том числе и члены инициативной группы, то гражданин может быть привлечен к административной ответственности. Таким образом, за практически одни нарушения, если они совершены юридическим лицом (например, политической партией), предусматривается только конституционная ответственность, а если гражданин — то конституционная и административная.

В этой связи интересным представляется и опыт некоторых зарубежных стран в части регулирования юридических оснований для привлечения к административной ответственности участников избирательных кампаний. Например, в России достаточно подробно в ст.ст. 5.1–5.25 Кодекса об административных правонарушениях закреплены составы нарушений в ходе проведения выборов, за которые могут быть наложены административные взыскания. В Избирательном кодексе Франции, наоборот, имеются составы уголовных деяний, однако здесь имеют значение и особенности самой процедуры привлечения к ответственности за рассматриваемые правонарушения. Например, согласно ст. L91 за голосование лицом, которое лишено права голосовать либо по приговору суда, либо в результате банкротства без последующей реабилитации, либо в силу включения в списки, предшествующих его исключению из них, либо на основании включения после, но произведенного без его участия, наказывается лишением свободы на срок от трех месяцев и штрафом в 7500 евро [7].

Таким образом, на основании проведенного исследования были выявлены проблемы правового закрепления административной ответственности как в Общей части КоАП Республики Беларусь, так и в отношении формулирования ответственности за нарушение избирательных прав, что вызывает необходимость совершенствования норм, регулирующих административную ответственность за нарушение порядка проведения выборов. Требуется уточнения перечень субъектов, которые могут быть привлечены к такому виду юридической ответственности, в том числе и путем отнесения к ним юридических лиц. Целесообразно сформулировать конкретные составы административных правонарушений с дифференциацией мер административных взысканий, которые должны содержаться в КоАП Республики Беларусь.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. 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. – 35 с.
2. Бельский, К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12–20.
3. Волков, П. А. Современный подход к определению понятия административной ответственности / П. А. Волков // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 82-1. – С. 93–96.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г., № 194-З : 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, 2018.
5. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
6. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февр. 2000 г., № 370-З : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Code électoral [Ressource électronique] : version consolidée au 31 mars 2018. – Mode d'accès: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid>. – Date d'accès: 01.04.2018.

Ключевые слова: административная ответственность, выборы, административное правонарушение, состав правонарушения, субъект правонарушения.

Рецензент: Червякова Т.А.,
заведующий кафедрой государственного управления юридического факультета
Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Дата поступления статьи в редакцию 02.04.2018

ANTONOVA O.A.

Legal regulation of administrative responsibility for violation of the procedure for holding elections in the Republic of Belarus at the current stage

In the article the author analyzed normative legal acts regulating the principles and procedure for bringing to the administrative responsibility of the participants in the electoral process in the Republic of Belarus and some foreign countries. Problems were identified in the legislative provision of administrative responsibility, in particular, the actual uncertainty and the universality of offenses that are the basis for bringing to this type of legal responsibility. Based on the available theoretical and applied research results, proposals are formulated to improve the legislation of the Republic of Belarus.

Keywords: administrative responsibility, elections, administrative offense, composition of the offense, subject of the offense.