

УДК 342.8

Конституционно-правовая ответственность в сфере выборов и референдумов**Жестовская Ф.А.**

Кандидат исторических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права Казанского государственного технического университета им. А.Н.Туполева

Автор рассматривает особенности конституционно-правовой ответственности в сфере выборов и референдумов, выявляет сущность конституционно-правовых деликтов, показывает неоднозначность и сложность природы решений по этой специфической категории дел.

Ключевые слова: юридическая ответственность, конституционная ответственность, конституционно-правовой деликт, избирательное и референдумное право.

Юридическая ответственность физических и юридических лиц за нарушения законодательства, регулирующего порядок подготовки и проведения выборов и референдумов, является одним из объемных, комплексных по содержанию и практически значимых институтов общей части избирательного и референдумного права. Ответственность за правонарушения в сфере выборов и референдумов состоит из четырех самостоятельных субинститутов: конституционной (специальной), административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности, каждый вид ответственности отличается собственной спецификой: особенностями состава правонарушения, мерами ответственности (санкциями) и процессуальной формой реализации.

В настоящей статье исследуются особенности конституционно-правовой ответственности, применяемой к лицам, совершившим правонарушения, связанные с выборами и референдумами.

1. Конституционная ответственность представляет собой самостоятельное явление правовой действительности в системе юридической ответственности, действующей в области избирательных и референдумных правоотношений. Она находит свое практическое воплощение в применении к лицам, совершившим конституционные правонарушения (деликты), санкций, предусмотренных конституционным законодательством. Указанные санкции имеют специфический характер и содержатся не в самой Конституции, а в федеральных и региональных

законах о выборах и референдумах. На этом основании в некоторых источниках научной и учебной литературы данный вид ответственности называется ответственностью по нормам избирательного права [1, с. 553-558]. Однако, принимая во внимание, что конституционные институты непосредственной демократии являются неотъемлемой частью конституционного права, вполне допустимо и, более того, целесообразно данный вид ответственности именовать конституционно-правовой.

Следует признать справедливость сделанного в специальной литературе замечания о том, что «конституционно-правовая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах, равно как и конституционно-правовая ответственность в целом пока не получила ни глубокой теоретической разработки, ни должной регламентации в законодательстве» [2, с. 344]. Она продолжительное время не замечалась в юридической науке и не была представлена в учебной литературе.

Тем не менее существование конституционно-правовой ответственности не вызывает сомнений. С принятием Конституции РФ 1993 г., развитием общей теории юридической ответственности субинститут конституционно-правовой ответственности находит все большее признание как в теории правоведения, так и в государственной деятельности.

В частности, различные аспекты конституционно-правовой ответственности исследованы в трудах С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, В.Г. Бе-

ляева, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Л.В. Забровской, Т.Д. Зражевской, М.А.Краснова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.О. Лучина, М.И. Пискотина, И.А. Умновой, а в области избирательных и референдумных отношений эти проблемы затронуты Р.Т. Биктагировым, В.В. Игнатенко, Б.И. Кинзягуловым, Е.И. Колюшиным, А.А. Фоминым, С.М. Шапиевым, применительно к судьям – М.А.Сапуновой.

В самом общем виде под конституционно-правовой ответственностью в негативном (ретроспективном) смысле понимаются предусмотренные законодательством меры государственного воздействия к субъектам права, совершившим конституционно-правовой деликт (правонарушение). Указанные меры воздействия выражаются в неблагоприятных для правонарушителя последствиях, различного рода лишениях и ограничениях и других санкциях, предусмотренных Конституцией либо конституционным законодательством.

Таким образом, в основе конституционной ответственности лежит конституционно-правовой деликт, т.е. противоконституционное действие или бездействие, наносящее вред охраняемым конституционным законодательством общественным отношениям, конституционному порядку. Следует заметить, что конституционный деликт не имеет правовой дефиниции. Л.В. Забровская определяет его как «деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права и влекущее за собой применение мер конституционно-правовой ответственности» [3, с. 7-8]. Н.В. Витрук под конституционным деликтом понимает «конституционное нарушение, т.е. невыполнение в различных формах установлений, содержащихся в конституции и приравненных к ней по юридической силе иных источников права» [4, с. 176]. Далее автор поясняет, что конституционное нарушение является общественно опасным поведением (действием или бездействием), наносящим ущерб (вред) основополагающим устоям конституционного строя [4].

Углубляясь в рассмотрение проблемы, следует отметить, что конституционный деликт имеет все четыре элемента состава правонарушения: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Объектом конституционного правонарушения в широком плане выступает конституционность и конституционный порядок в целом. Более конкретными объектами этих нарушений могут выступать основы конституционного строя, федеративное устройство государства, основные права и свободы человека и гражданина, конституционные институты непосредственной демократии – свободные выборы и референдум, другие конституционные ценности.

Объективная сторона конституционно-правового деликта – это сами противоконституционные действия (бездействие), посягающие на конституционную законность, их вредные последствия, а также причинная связь между противоправными действиями (бездействием) субъекта права и наступившими последствиями.

В сфере избирательного права конституционными деликтами признаются достаточно широкий круг действий: нарушение правил проведения предвыборной агитации; несоблюдение требований закона к процедуре выдвижения кандидата, списки кандидатов; скрытие кандидатами сведений о неснятой и непогашенной судимости; несоздание кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда, нарушение правил финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения; злоупотребление свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации; использование кандидатом, другими участниками избирательного процесса преимуществ должностного и служебного положения; нарушение правил составления списков избирателей, формирования избирательных комиссий, порядка голосования, подсчета голосов, определения итогов и результатов выборов и иные нарушения, состав которых предусмотрен избирательным законодательством.

Конституционные деликты возможны и при проведении референдумов со стороны инициативной группы референдума, инициативной агитационной группы, иных участников референдума. Так, целый ряд нарушений, влекущих конституционно-правовую ответственность указанных инициативных групп в виде досрочного прекращения их деятельности, перечислены в части 1 ст. 89 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» [5].

В избирательном и референдумных процессах конституционно-правовую ответственность несет сравнительно узкий круг субъектов: кандидаты в депутаты, кандидаты на выборные должности, избирательные объединения (политические партии, общественные объединения), различные группы избирателей и участники референдума, избирательные комиссии, комиссии референдума, избранные депутаты, должностные лица, наблюдатели, в отдельных случаях – граждане.

Субъективная сторона конституционно-правового деликта, как это вытекает из общего учения о правонарушении, состоит в психическом отношении правонарушителя к совершаемому им нарушению, т.е. представляет собой его вину в форме умысла или неосторожности. Она включает также мотивы и цели, преследуемые правонарушителем.

Помимо состава правонарушения (деликта) в юридической литературе встречаются и некоторые другие основания конституционно-правовой от-

ветственности. Так, В.В. Игнатенко выделяет нормативные и фактические основания [6, с. 12-13]. В.А. Виноградов к ним добавляет еще одно основание – процессуальное [7, с. 42-46]. Хотя указанные этими исследователями основания и охватываются элементами состава правонарушения, их выделение не вызывает возражений, т.к. проливает дополнительный свет в теоретический анализ основ конституционно-правовой ответственности.

2. Обратимся к мерам конституционно-правовой ответственности, в том числе предусмотренным законодательством о выборах и референдумах. Таковыми являются санкции, содержащиеся в Конституции и конституционном законодательстве за нарушение конституционно-правовых норм. Значительное число мер ответственности предусмотрено непосредственно в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ: от отрешения от должности Президента Российской Федерации до приостановления и отмены нормативных правовых актов различной юридической силы, признания неконституционными действующих законов и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Например, один из видных специалистов в этой области В.А. Виноградов, опираясь на результаты анализа конституционного законодательства, называет 25 мер конституционно-правовой ответственности, которые он подразделяет на 10 групп [8, с. 86-115], [7, с. 141-362]. Е.И. Колюшин насчитал 19 конституционно-правовых санкций, в том числе 6 за нарушение норм избирательного права [9, с. 21-28].

Специалисты в области избирательного и референдумного права отмечают, что указанные меры не являются застывшими, они расширяются либо сужаются по воле законодателя [2, с. 317]. Так, меры конституционно-правовой ответственности, предусмотренные нормами избирательного и референдумного права, за последние семь-десять лет увеличились более чем вдвое и, по мнению Р.Т. Биктагирова и Б.И. Кинзягулова, насчитывают 15 таких мер.

Анализ современного избирательного и референдумного законодательства позволяет, на наш взгляд, выделить следующие меры конституционно-правовой ответственности, действующие в этой сфере государственной жизни:

1) предупреждение кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума о недопустимости нарушения избирательного закона (п. 5 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ));

2) отказ в регистрации группы избирателей, образованной для поддержки самовыдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации;

и ее уполномоченных представителей (п. 14 ст. 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»);

3) отказ в выдаче заверенной копии списка кандидатов уполномоченному представителю избирательного объединения, политической партии (п.п. 7-9 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ»);

4) отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, референдума субъекта РФ, местного референдума (п. 18 ст. 38, п.п. 5, 11 ст. 36 Федерального закона № 67-ФЗ, п.п. 14, 24 ст. 15, п.п. 10, 11 ст. 61 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФЗ «О референдуме Российской Федерации»);

5) отказ в проведении референдума (п. 3 ст. 20 ФКЗ № 5 от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации», п. 25 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ);

6) прекращение деятельности инициативной группы по проведению референдума, инициативной агитационной группы референдума Российской Федерации (п. 1 ст. 89 ФКЗ № 5 от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации»);

7) отмена решения о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов (п.п. 6-9, 12 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ);

8) отмена регистрации инициативной группы по проведению референдума субъекта РФ, местного референдума, иной группы участников референдума (п. 10 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ);

9) исключение кандидата из заверенного списка кандидатов (п. 26 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ);

10) аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов (пункты 1, 3-5 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ);

11) исключение кандидата из зарегистрированного списка кандидатов (п. 11 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ);

12) возложение на кандидата, избирательное объединение возмещения всех расходов, понесенных избирательной комиссией, организующей выборы, в случаях откладывания выборов для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов в связи с тем, что зарегистрированный кандидат снял свою кандидатуру, а избирательное объединение отозвало зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств либо в связи с тем, что регистрация кандидата, списка кандидатов была отменена судом или аннулирована избирательной комиссией по мотиву утраты кандидатом пассивного избирательного права или на основании вступившего в силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации политической партии, ее реги-

онального отделения, иного структурного подразделения (п. 34 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ);

13) отмена решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, результатах выборов; признание итогов голосования, результатов выборов недействительными (п.п. 1, 3, 6 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ);

14) отмена решения комиссии референдума субъекта РФ, местного референдума об итогах голосования, о результатах референдума, признание результатов референдума недействительными (п.п. 4, 9 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ);

15) отмена решения о допуске политической партии, избирательного объединения к распределению депутатских мандатов (п. 8 ст. 92 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ, п. 8 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ);

16) исключение региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов (п. 10 ст. 91 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ);

17) отмена решения о передаче депутатских мандатов региональной группе кандидатов и перераспределение указанных мандатов внутри федерального списка кандидатов (п. 9 ст. 92 Федерального закона от 18 мая 2002 г. № 51-ФЗ);

18) отмена решения избирательной комиссии о признании кандидата избранным депутатом, должностным лицом (п. 6 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ);

19) исключение кандидата, избранного депутатом в результате распределения депутатских мандатов по федеральному, иному единому округу, из списка кандидатов с лишением депутатского мандата (п. 6 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ);

20) приостановление либо досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии, комиссии референдума (п.п. 6, 7, 8 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ);

21) отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в работе комиссии и удаление наблюдателя, иного лица из помещения для голосования (п. 12 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ);

22) возложение на кандидата, избранного депутатом или должностным лицом, обязанности возместить полностью или частично расходы соответствующей избирательной комиссии, связанные с проведением повторных выборов, назначенных в результате отказа данного кандидата сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, если это предусмотрено законом о выборах конкретного органа (п. 7 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ);

23) расформирование избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 31 Федерального закона № 67-ФЗ).

Таким образом, современное законодательство о выборах и референдумах предусматривает достаточ-

но широкую систему мер конституционно-правовой ответственности. Указанные меры применяются в отношении сравнительно узкого круга участников избирательного, референдумного процесса, находящихся в центре внимания избирателей.

Из названных выше 23 мер конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах, по нашему мнению, только пять (№№ 1-5) можно квалифицировать как превентивные, восстановительно-компенсационные меры, остальные восемнадцать (№№ 6-23) следует признать карательно-штрафными санкциями.

Каждая из указанных мер имеет собственное назначение, содержание и процедуру применения. Конституционно-правовые санкции применяются примерно в равных объемах как избирательными комиссиями, так и судами общей юрисдикции. К компетенции судов отнесены преимущественно те правонарушения, которые связаны с действиями (бездействием) избирательных комиссий, комиссий референдума и требующие более высокой квалификации для их правовой оценки.

Завершая рассмотрение проблемы конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных и референдумных правоотношений, следует отметить одну характерную особенность такого рода дел, которую верно подметили Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов [2, с. 343]. Речь идет о том, что публичные дела о конституционно-правовых нарушениях, предусмотренных избирательным и референдумным законодательством, рассматриваются судами в качестве гражданских дел и по правилам гражданского судопроизводства (глава 26 ГПК РФ), и решения судов по этим делам обретают форму гражданско-правовой ответственности. Однако решения судов по такого рода публичным делам по своей сути являются мерами не гражданской, а конституционно-правовой ответственности, ибо в их основе лежат конституционно-правовые деликты, а не нарушения гражданско-правового (имущественного либо личного неимущественного) характера, а санкции, применяемые судами, предусмотрены не столько гражданским, сколько конституционным и избирательным (референдумным) законодательством.

Тем не менее по указанным выше причинам эти дела и принятые по ним судебные решения (санкции) в массовом сознании, да и в сознании значительной части юристов и представителей юридической науки воспринимаются как гражданские дела и меры гражданско-правовой ответственности. По существу эти дела о конституционных деликтах (правонарушениях), рассматриваемые в рамках гражданского судопроизводства. Поэтому следует согласиться с выводами, сделанными указанными исследователями, о неоднозначности и сложности природы судебных решений по конституционно-правовым деликтам. Меры юридической ответс-

твенности, содержащиеся в судебных решениях по гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений, заслуживают более глубокого научного исследования. Не исключается и возможность передачи дел о конституционных деликтах в юрисдикцию конституционных (уставных) судов либо формирование судов, специализирующихся по делам, возникающим из административных и других публичных правоотношений.

Литература:

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – М.: Изд-во Норма, 1999. – 856 с.
2. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В 2-х томах. Т. 1. – Уфа, 2007. – 387 с.
3. Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 26 с.
4. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М.: Норма, 2009. – 259 с.
5. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
6. Игнащенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОНТ, 2002. – 144 с.
7. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. – М., 2005. – 420 с.
8. Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М., 2003. – 116 с.
9. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – 382 с.

Constitutional and Legal Responsibility in the Sphere of Elections and Referendum

F. Zhestovskaya

The Kazan State Technical University named after A.N. Tupolev

The author analyzes specific features of constitutional and legal responsibility in the sphere of elections and referendum, reveals the essence of constitutional and legal civil injuries, and demonstrates contradictory character of solutions in this category of legal cases.

Key words: legal responsibility, constitutional responsibility, constitutional and legal civil injuries, electoral and referendum law.

