Антонова, О. А. Правовые основания административной ответственности за нарушения порядка проведения предвыборной агитации по законодательству Республики / О. А. Антонова // Право.by. — 2014. — № 4. — С. 72—77.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

LEGAL GROUNDS FOR ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF THE ORDER OF ELECTION CAMPAIGN ON THE LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS

АНТОНОВА О.А.,
заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета права
Белорусского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент

В статье автором проводится исследование административного законодательства Республики Беларусь и некоторых зарубежных стран в части привлечения к административной ответственности за нарушение порядка предвыборной агитации; проведена классификация нарушений порядка проведения предвыборной агитации. На основе анализа сформулированы предложения по совершенствованию административного законодательства в Республике Беларусь.

In this article the author conducted a study of the administrative law of the Republic of Belarus and some foreign countries in terms of bringing to administrative responsibility for violation of election campaigning, the classification of violations of the order of election campaigning. Based on the analysis suggestions for improving administrative law in Belarus are provided.

ВВЕДЕНИЕ

В Республике Беларусь в соответствии с международными документами выборы проводятся периодически, регулярно для формирования органов государственной власти (местного самоуправления) различного уровня. При этом в избирательном процессе важное место занимает эффективная предвыборная агитация, от которой в значительной мере зависят результаты выборов. В свою очередь, нарушение порядка проведения избирательной кампании должно влечь негативные последствия для нарушителя, в том числе и в виде мер административного взыскания. Однако в настоящее время в избирательном и административном законодательстве Республики Беларусь имеются противоречия и пробелы, которые препятствуют реализации административной ответственности за нарушения порядка предвыборной агитации на должном уровне.

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Согласно абзацу третьему части первой ст. 155 Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – ИК) предвыборная агитация представляет собой 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 [1]. При этом, по мнению Н.В.Хачатурова, «под предвыборной агитацией следует понимать не любые призывы голосовать за или против кандидата <…>, а те, которые носят систематическую, последовательную, устойчивую публичную направленность, выражающуюся в деятельности (что имеет отличие от отдельных «действий»), имеющей явно выраженную цель побудить избирателей голосовать за или против кандидата» [2, с. 8]. В отношении целей такой деятельности в юридической литературе можно встретить различные точки зрения. В соответствии с ИК целью предвыборной агитации является побуждение:

1) к участию в выборах;

2) к голосованию за тех или иных кандидатов или против них.

По поводу побуждения к участию в выборах некоторые ученые считают, что такая цель не соответствует принципу свободных выборов, когда каждый избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах, и любое понуждение не допустимо (например, А.Е.Постников). В настоящее время в Российской Федерации действующая редакция Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключила эту цель в качестве признака агитации: агитация предвыборная (предвыборная агитация) – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (пункт 4 части первой ст. 2) [3].

Субъектами предвыборной агитации в нашей стране являются:

граждане Республики Беларусь;

политические партии, другие общественные объединения;

трудовые коллективы;

кандидаты;

доверенные лица кандидатов;

инициативные группы, осуществлявшие сбор подписей по выдвижению кандидатов и проводящие агитацию за их избрание.

Интересным в связи с этим представляется то обстоятельство, что субъекты административного правонарушения в области агитации не совпадают с вышеуказанными субъектами предвыборной агитации. Например, согласно части 2 ст. 4.8 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [4] юридическое лицо несет административную ответственность, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части указанного Кодекса. Следовательно, в связи с отсутствием прямого указания в санкциях соответствующих статей за нарушение предвыборной агитации (в том числе в виде ее осуществления в день выборов) политическая партия, общественное объединение не может понести указанную ответственность. В силу ст. 12 Закона Республики Беларусь от 5 октября 1994 года «О политических партиях» (далее – Закон «О политических партиях») [5] высшим органом политической партии является съезд; руководящий орган политической партии состоит не менее чем из трех членов политической партии; высшим органом организационной структуры

политической партии в соответствии с уставом политической партии является конференция, общее собрание или иное собрание. Следовательно, незаконная предвыборная агитация может быть проведена как по решению руководителя (председателя) партии, так и коллегиального органа управления. В связи с этим привлечение к ответственности руководителя, а не самого юридического лица в такой ситуации было бы не вполне обоснованным. Определение вины политической партии как юридического лица является необходимым условием вынесения предупреждения в рамках Закона «О политических партиях». Например, 10 января 2008 г. в г. Минске состоялся несанкционированный митинг, в котором приняли участие представители ряда общественных объединений и политических партий, в том числе лидеры Объединенной гражданской партии, Партии коммунистов Белорусской и Партии БНФ. В этой связи Министерство юстиции Республики Беларусь потребовало от руководящих органов указанных партий в трехдневный срок представить информацию о том, были ли данные лица уполномочены соответствующими партиями на участие в названном массовом мероприятии с направлением соответствующих партийных решений [6]. Согласно части первой ст. 30 Закона «О политических партиях» [5] в случае совершения политической партией, союзом действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, акты законодательства и (или) устав политической партии, союза, кроме случаев, когда нарушение влечет за собой ликвидацию политической партии, союза по решению суда, Министерство юстиции выносит политической партии, союзу письменное предупреждение. Следовательно, за нарушение избирательного законодательства политическая партия также может быть предупреждена. Однако КоАП, закрепляющий исчерпывающий перечень административных взысканий, применяемых за административное правонарушение, не содержит предупреждения в качестве меры такой ответственности.

Коллегиальные органы осуществляют руководство и в общественных объединениях. В частности, согласно ст. 10 Закона Республики Беларусь от 4 октября 1994 года «Об общественных объединениях» высшим органом общественного объединения, союза является съезд, конференция, общее собрание или иное собрание членов общественного объединения или их представителей (делегатов), представителей членов союза, а также «руководящий орган общественного объединения состоит не менее чем из трех членов общественного объединения» [7]. В связи с этим также возможно нарушение законодательства в области порядка проведения предвыборной агитации как членами общественного объединения по собственной инициативе (в этом случае каждый из правонарушителей должен нести самостоятельную ответственность), так и по решению общественного объединения (тогда правонарушение имеет большую опасность, а значит, организация должна привлекаться к ответственности, в том числе и административной).

Распространение продукции средства массовой информации (далее – СМИ) осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь юридическим лицом, на которое возложены функции редакции СМИ, либо на основании договора, заключенного им в установленном порядке с распространителем продукции СМИ. Под распространением на основании Закона Республики Беларусь от 17 июля 2008 года «О средствах массовой информации» понимается: продажа, подписка, доставка печатного СМИ, аудио- либо видеозаписей программ, трансляция и ретрансляция радио-, телепрограмм, демонстрация кинохроникальных программ, иная форма доведения массовой информации до всеобщего

сведения [8]. Следовательно, распространение с нарушением порядка проведения предвыборной агитации может быть осуществлено как физическим, так и юридическим лицом.

Таким образом, на наш взгляд, целесообразным является внесение изменений в КоАП в части возможности привлечения к ответственности по ст. 9.10 указанного Кодекса и юридических лиц (например, политических партий, общественных объединений и др.).

Например, согласно ст. 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах, либо в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 рублей; на должностных лиц – от 2000 до 5000 рублей; на юридических лиц – от 20 000 до 100 000 рублей [9]. В Республике Казахстан «проведение агитации в связи с выборами (республиканским референдумом) в период ее запрещения законодательством Республики Казахстан – влечет штраф на граждан в размере от 10 до 15, на юридических лиц – в размере от 25 до 35 месячных расчетных показателей» [10]. В соответствии с частью 2 ст. 50 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях «изготовление и/или распространение рекламного материала предвыборной агитации, не содержащего наименования конкурента на выборах, даты печатания, тиража материала и наименования напечатавшей его типографии, – влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 20 до 30 условных единиц, на должностных лиц в размере от 30 до 50 условных единиц и на юридических лиц в размере от 100 до 200 условных единиц с лишением права осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года» [11].

В настоящее время законодательство Республики Беларусь не содержит определения понятия «трудовой коллектив», хотя в некоторых нормативных правовых актах используется эта категория, в том числе и о выборах (например, трудовой коллектив наделяется правом выдвигать кандидата в депутаты, вести предвыборную агитацию). Исходя из анализа ранее действовавшего законодательства, а также практики реализации прав трудовой коллектив является самостоятельным субъектом многих, и не только трудовых, правоотношений. В соответствии с Законом СССР от 17 июня 1983 года «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» «трудовой коллектив предприятия, учреждения, организации – объединение всех работников, осуществляющих совместную трудовую деятельность на государственном, общественном предприятии, в учреждении, организации, в колхозе и иной кооперативной организации» [12]. Согласно части первой ст. 238-2 Кодекса законов о труде Республики Беларусь (далее – КЗоТ) данное понятие было сужено: «трудовой коллектив предприятия составляют все работники, участвующие в его деятельности на основе трудового договора, за исключением руководителя предприятия и его заместителей». При этом «высшим органом трудового коллектива предприятия является общее собрание (конференция) работников» (часть вторая ст. 248-2 КЗоТ) [13]. В настоящее время в юридической литературе поддерживаются оба мнения: как узкое понятие (без руководителя), так и широкое. Таким образом, если в ИК трудовой коллектив называется в качестве одного из субъектов, имеющих право проводить агитацию, то предполагается, что решение о своем участии в избирательной кампании в такой форме трудовой коллектив принимал большинством голосов, в том числе и связанных с нарушением порядка проведения предвыборной агитации. В связи с этим неблагоприятные

последствия только для отдельных работников трудового коллектива не являются, по нашему мнению, целесообразными, так как они были уполномочены коллективным субъектом.

В соответствии со ст. 76 ИК кандидат в Президенты Республики Беларусь может иметь до 30 доверенных лиц, кандидат в депутаты Палаты представителей – до 15, кандидат в депутаты местного Совета депутатов – до 5 доверенных лиц [1]. Доверенные лица помогают кандидату в проведении избирательной кампании, ведут агитацию за его избрание, представляют интересы кандидата во взаимоотношениях с государственными органами, общественными объединениями, избирателями, а также в комиссиях. В связи с этим представляет интерес определенное несоответствие в действующем законодательстве. В частности, в части третьей ст. 76 ИК в заявлении для регистрации доверенных лиц должно указываться, в том числе и «серия и номер паспорта гражданина Республики Беларусь» [1]. В приложении 28 к постановлению Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов от 17 декабря 2013 г. № 22 содержится примечание, согласно которому «в отношении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Беларусь, указываются реквизиты вида на жительство» [14]. Однако в части пятой ст. 45 ИК содержится запрет на возможность участия в предвыборной агитации для иностранных граждан без всяких исключений [1].

Кроме того, незаконной предвыборной агитацией могут заниматься субъекты, не имеющие права участвовать в агитации, например, лица без гражданства, иностранные политические партии, государственные служащие.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

В теории выделяют методы, формы, способы и средства предвыборной агитации, однако до настоящего времени отсутствует единство мнения в отношении соотношения и наполнения этих понятий. Так, например, А.А.Малюков под методом предвыборной агитации понимает «совокупность приемов, способов и средств (материальных и духовных), при помощи которых заинтересованные лица осуществляют воздействие на сознание и волю избирателей с целью сформировать у них определенную модель поведения по отношению к выборам и акту голосования: участвовать или не участвовать в выборах, голосовать за или против кандидата (кандидатов) либо против всех кандидатов» [15, с. 8]. Формы предвыборной агитации рассматриваются в двух аспектах – внутреннем и внешнем. Внутренней формой предвыборной агитации являются система строения, определенный способ структурной организации и связи элементов ее содержания, а внешняя форма представляет собой выражение вовне (объективирование) внутренне организованного содержания этого явления. Главным структурно-организующим способом внешнего выражения предвыборной агитации выступает избирательное право, в нормах которого фиксируются элементы ее содержания (цели, сроки, объект, субъекты) и устанавливаются их конкретные параметры [15, с. 9]. По мнению З.Ш.Башаева, взаимосвязь и соотношение форм и методов предвыборной агитации состоят в том, что методы характеризуют ее практическое осуществление (показывают как, с помощью каких средств и каким образом кандидаты воздействуют на сознание избирателей), а форма выступает в качестве способа их организации, осуществления и внешнего выражения [16, с. 11].

Административное правонарушение в области избирательного законодательства о проведении предвыборной агитации в соответствии с КоАП включает в себя:

1) проведение агитации в день выборов;

2) уничтожение или повреждение 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, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы;

3) другие нарушения законодательства о выборах, если эти деяния не влекут уголовной ответственности.

В Российской Федерации В.Д.Мостовщиков выделяет следующие группы нарушений порядка и правил проведения предвыборной агитации:

1) нарушения временных рамок проведения предвыборной агитации;

2) выпуск и распространение печатных, агитационных материалов без выходных данных (анонимных материалов) либо материалов с неполными или несоответствующими действительности выходными данными;

3) нарушения в размещении агитационных печатных материалов;

4) подкуп избирателей отдельными кандидатами, избирательными объединениями, иными организациями, прямо или косвенно участвующими в предвыборной агитации;

5) злоупотребления кандидатами нравами на проведение предвыборной агитации;

6) нарушения со стороны государственных и муниципальных телерадиокомпаний, периодических печатных изданий, которые порой отдают явное предпочтение отдельным кандидатам, избирательным объединениям и блокам [17, с. 15].

В настоящее время актуальным является и выделение в самостоятельную группу нарушений, связанных с сетью Интернет. Проведение предвыборной агитации через сеть Интернет и размещенные в ней СМИ, по мнению А.А.Малюкова, следует выделить в самостоятельный метод агитационной деятельности. При этом «надлежит детально регламентировать соответствующий порядок их применения, в том числе определить правовой статус указанного вида СМИ. Кроме того, уже сегодня целесообразно закрепить в законодательстве общие условия использования в предвыборной агитации мобильной и пейджинговой связи» [15, с. 9].

Исходя из анализа избирательного законодательства Республики Беларусь, можно выделить следующие группы деяний, составляющих объективную сторону нарушения порядка агитации:

1) нарушения формы проведения агитации (часть первая ст. 45 ИК) предусматривает следующие формы:

на собраниях, митингах;

в СМИ;

во время встреч с избирателями;

а также кандидаты, их доверенные лица – путем проведения любых массовых мероприятий);

2) нарушения, связанные с агитационными печатными материалами:

место изготовления (за пределами Республики Беларусь);

отсутствие выпускных данных;

без предварительного ознакомления избирательной комиссии;

место размещения;

снятие, заклеивание, замазывание, повреждение материалов;

3) нарушения сроков проведения агитации:

агитация в день голосования;

до регистрации в качестве кандидата через государственные СМИ;

4) нарушения, связанные с содержанием агитации:

пропаганда войны;

призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь;

оскорбления и клевета в отношении должностных лиц, кандидатов;

призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов;

пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства;

отсутствие объективности и достоверности информации;

5) нарушения способов проведения агитации:

раздача денежных средств, подарков и иных материальных ценностей;

проведение льготной распродажи товаров;

бесплатное предоставление любых услуг и товаров, за исключением агитационных печатных материалов;

обещания передачи денежных средств, материальных ценностей;

оплата агитации за счет средств других кандидатов;

6) нарушения агитации в СМИ, связанные с отсутствием равных возможностей, предпочтением отдельным кандидатам.

Однако в силу неопределенности нормы ст. 9.10 КоАП в части формулировки «другие нарушения законодательства о выборах» [4] затруднительно определить объективную сторону административного правонарушения. Например, часть третья ст. 46 ИК содержит требования, что информационные материалы о кандидатах, распространяемые в СМИ, должны быть объективными и достоверными [1], однако такое нарушение не повлечет привлечения к административной ответственности, если отсутствует, например, клевета или оскорбление. Более того, распространение клеветнических сведений будет влечь ответственность не по статье, предусматривающей нарушение избирательного законодательства, а по ст. 9.2 КоАП, которая имеет иной объект правонарушения. Такое положение требует внесения изменений в КоАП путем закрепления перечня деяний, составляющих административное правонарушение в части предвыборной агитации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования можно констатировать, что КоАП нуждается в изменении в части возможности привлечения к ответственности юридических лиц за нарушение предвыборной агитации, а также закрепления перечня деяний, составляющих объективную сторону административного правонарушения.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобрен Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: текст Кодекса по состоянию на 8 нояб. 2011 г. // Эталон—Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.

2. Хачатуров, Н.В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации: автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Хачатуров; Рост. гос. ун-т. — Ростов-н/Д, 2004.— 26 с.

3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации, 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — М., 2014.

4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст Кодекса по состоянию на 12 июля 2013 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

5. О политических партиях: Закон Респ. Беларусь, 5 окт. 1994 г., № 3266-XII // Эталон—Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.

6. О нарушениях законодательства о массовых мероприятиях // М-во юстиции Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://www.minjust.by/ru/site_menu/news/?id. — Дата доступа: 25.04.2014.

7. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-XII // Эталон—Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.

8. О средствах массовой информации: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2008 г., № 427-З // Эталон—Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — М., 2014.

10. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, 30 янв. 2001 г., № 155-II [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682#sub_id=1060000. — Дата доступа: 25.04.2014.

11. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях, 24 окт. 2008 г., № 218-XVI [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25958. — Дата доступа: 25.04.2014.

12. О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями: Закон СССР, 17 июня 1983 г. [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-zakony/z3o.htm. — Дата доступа: 25.04.2014.

13. Кодекс законов о труде Республики Беларусь, 23 июня 1972 г. [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://pravo.kulichki. com/zak2007/bz65/dcm65093.htm. — Дата доступа: 25.04.2014.

14. Об установлении форм документов по выборам в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать седьмого созыва: постановление Центральной комиссии Респ. Беларусь по выборам и проведению респ. референдумов, 17 дек. 2013 г., № 22 [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS27-post22.pdf. — Дата доступа: 25.04.2014.

15. Малюков, А.А. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации: автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Малюков; Моск. гум. ун-т. — М., 2004. — 28 с.

16. Башаев, З.Ш. Правовое регулирование предвыборной агитации в Российской Федерации: автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / З.Ш. Башаев; Моск. гуман. ун-т. — М, 2006. — 22 с.

17. Мостовщиков, В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Д. Мостовщиков; Урал. гос. юрид. акад. — Екатеринбург, 1998. — 20 с.