## Федеральное агентство по образованию

## Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

#### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ

##### Институт Бизнес - Права

Кафедра "Правового обеспечения управления "

# РЕФЕРАТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ:

## "ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО "

НА ТЕМУ:"Практика привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения в области избирательного права"

Содержание

Введение

Глава I. Общие вопросы административной ответственности за нарушения избирательного законодательства

* 1. Административная ответственность как разновидность юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах
	2. Понятие, признаки, состав административного правонарушения в сфере избирательного права
	3. Специфические особенности административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдуме
	4. Должностные лица, имеющие полномочия на составление протоколов об административных правонарушениях в сфере избирательного права

Глава II. Статистическая характеристика избирательных административных правонарушений

2.1 Наиболее распространенные виды административных правонарушений в рассматриваемый период

2.2 Иные нарушения федерального законодательства

Заключение

Список используемой литературы

Введение

Конституционное закрепление Российской Федерации в качестве правового государства, безусловно, возлагает на него серьезные обязательства. Одним из основных признаков демократического государства является наличие развитых институтов демократических выборов и референдумов, в рамках которых граждане могут реализовать свое конституционное право на непосредственное участие в управлении государством (ст. 32 Конституции РФ). Однако сами по себе регулятивные нормы и регулируемые ими общественные отношения нуждаются в защите от разного рода противоправных посягательств на них. Особенно остро это проявилось в условиях ослабления государственного механизма, что подтверждается многочисленными нарушениями конституционного законодательства и законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

Реальный избирательный опыт России насчитывает пятнадцать лет, из которых первая половина прошла в условиях зарождения избирательной системы. Следовательно, говорить о наличии сложившегося института административной ответственности за нарушения норм избирательного права не приходится.

В настоящее время очевидной является общая тенденция к расширению применения административной ответственности, что наглядно подкрепляется динамикой изменений законодательства об административной ответственности. В КоАП РФ, вступивший в силу с первого июля 2002 г., изменения внесены уже более чем в 120 статей, из них 16 касаются административной ответственности за совершение правонарушений в сфере законодательства о выборах и референдумах: 13 из них содержат материальные нормы; 3 раза изменялись процессуальные нормы, связанные с процессуальными сроками; одна статья (5.2) исключена; введено 8 новых статей (5.45-5.52), каждая из которых описывает по нескольку составов административных правонарушений.

Несмотря на значительное количество административных деликтов, фактически совершаемых в сфере законодательства о выборах и референдумах, дела об административных правонарушениях данной категории рассматриваются судами крайне редко. По данным ЦИК России, в 2004 г., в среднем, составлялся один протокол на 173 участка. При этом, наказание судами назначались только по 50 процентам от составленных протоколов, значительная часть из них по ряду объективных и субъективных причин не доходит до судебного разбирательства по существу. Указанные обстоятельства обусловлены как несовершенством действующего законодательства об административных правонарушениях, так и о недостатками в работе органов государственной власти, призванных осуществлять контроль за соблюдением законодательства РФ о выборах и референдумах и наделенных полномочиями по привлечению лиц, виновных в его нарушении к ответственности.

Таким образом, несмотря на очевидные достижения в теоретической и законодательной разработке института административной ответственности за правонарушения в сфере законодательства РФ о выборах и референдумах, особенно заметной в связи с вступлением в силу КоАП РФ, этот правовой институт все же окончательно не оформился и нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении, выработке предложений, направленных на совершенствование его правового; регулирования, повышение эффективности правоприменительной практики в этой области.

Целью данной работы является освещение особенностей и практики привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения в области избирательного права.

Глава I. Общие вопросы административной ответственности за нарушения избирательного законодательства

1.1 Административная ответственность как разновидность юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах

Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах - это публично-правовое средство обеспечения общественного интереса в правопорядке при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности. В зависимости от отраслевой принадлежности различают:

* конституционную ответственность (ответственность по избирательному праву);
* административную ответственность;
* уголовную ответственность
* гражданско-правовую ответственность.

Нас интересует административная ответственность, которая регламентируется в КоАП РФ и состоит в применении к виновным физическим и юридическим лицам определенных административных наказаний (как правило, административного штрафа). Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан закреплена в ст. 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52, 5.56 КоАП РФ.

1.2 Понятие, признаки, состав административного правонарушения в сфере избирательного права

Административное правонарушение в сфере избирательного права можно определить как виновное, противоправное, общественно вредное деяние в форме действия или бездействия, посягающее на права граждан в сфере избирательного законодательства и законодательства о референдуме, в связи с которыми на основании федерального законодательства и законодательства субъектов РФ применяются меры охраны, восстановления нарушенных прав.

Нарушение закона о выборах, референдуме, характеризуется такими обязательными признаками, как

* общественный вред;
* противоправность;
* существенность;
* виновность (в форме умысла или неосторожности);
* наказуемость;
* деликтоспособность правонарушителя.

Объектом административных правонарушений в области избирательного права являются общественные отношения в сфере организации и проведения референдумов, выборов должностных лиц и выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органы местного самоуправления. Данный вид правонарушений характеризуется тем, что наряду с единым родовым объектом — совокупностью прав и свобод, связанных с непосредственным участием граждан в управлении делами государства, следует различать два видовых объекта, а именно - общественные отношения, связанные с реализацией гражданами: а) своих избирательных прав; б) своего права на участие в референдуме.

Объективная сторона данных правонарушений выражается в существенном нарушении норм одновременно как законодательства о выборах и референдуме, так и административного законодательства, выразившемся в общественно вредном, прямо закрепленном в законе в виде теоретической модели состава, виновном деянии, имеющим причинную связь с наступившими последствиями.

В качестве субъектов избирательных административных правонарушений могут выступать избиратели, участники референдума, наблюдатели, в т.ч. (иностранные, международные) кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, являвшиеся кандидатами, зарегистрированными кандидатами, лица, избранные депутатами или на иную выборную должность, уполномоченные представители по финансовым вопросам избирательных объединений, представители инициативной группы по проведению референдума, должностные лица кредитных организаций, должностные лица организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, периодических печатных изданий, лица, проводящие предвыборную агитацию, которым участие в ее проведении запрещено законом, члены избирательных комиссий, комиссий референдума, председатели избирательных комиссий; избирательные объединения, избирательные блоки, инициативная группа по проведению референдума, организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, периодические печатные издания, кредитные организации.

Субъективная сторона – вина в форме умысла или неосторожности.

1.3 Специфические особенности административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдуме

Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдуме характеризуется рядом отличительных черт:

* Административная ответственность устанавливается как КоАП РФ, так и законами субъектов РФ об административных правонарушениях (ст.1.1 КоАП РФ).
* Фактическим основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения.
* К административной ответственности привлекают многие государственные органы, которым такое право предоставлено законодательством РФ. Рассмотрение и назначение административных наказаний за данную группу правонарушений на основании ст. 23.1 КоАП РФ находится в исключительном ведении судей районных судов.
* Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. В статьях 5.1-5.25, 5.45 - 5.52, 5.56 КоАП РФ предусмотрены общие и специальные субъекты административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах.
* Ответственность состоит в применении к виновным административных наказаний.
* Законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности. КоАП РФ предусматривает основания и процедуру возбуждения дела об административном правонарушении, применение мер обеспечения производства, порядок рассмотрения дел и вынесения постановлений, процедуру обжалования и пересмотра, а также особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

1.4 Должностные лица, имеющие полномочия на составление протоколов об административных правонарушениях в сфере избирательного права

В настоящее время согласно ст. 28.3 КоАП протоколы об административных правонарушениях в сфере избирательных прав вправе составлять следующие должностные лица:

по статьям 5.3–5.5, 5.8 -5.10, 5.12, 5.15, 5.17–5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56 Кодекса - члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями (часть 5 статьи 28.3 Кодекса);

по статьям 5.6, 5.10, 5.11, 5.12, 5.14-5.16, 5.22, 5.47, 5.49 Кодекса - должностные лица органов внутренних дел (милиции) (пункт 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса);

по статьям 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51 Кодекса - должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации (пункт 58 части 2 статьи 28.3 Кодекса);

по статьям 5.5, 5.10, 5.11, 5.13 Кодекса - должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (пункт 60 части 2 статьи 28.3 Кодекса);

по статье 5.21 Кодекса - инспектора Счетной палаты (абзац 3 части 5 статьи 28.3 Кодекса).

Как видно из приведенного перечня, по ряду статей (5.5, 5.10, 5.12, 5.15, 5.47, 5.51) право на составление протокола об административном правонарушении имеют, помимо уполномоченных членов избирательных комиссий, и другие должностные лица. Однако данное обстоятельство не может служить основанием для избирательной комиссии в случае поступления к ней обращения с приведением фактов, содержащих признаки административного правонарушения, направлять такие обращения иным должностным лицам для составления протокола, кроме случаев, когда у комиссии, в отличие от иного органа, уполномоченного на составление протоколов об административных правонарушениях, отсутствуют правовые средства для оперативного, полного и всестороннего установления фактов, свидетельствующих о правонарушении (в том числе в связи с необходимостью проведения административного расследования).

Глава II. Статистическая характеристика избирательных административных правонарушений

По данным НИИ Генеральной прокуратуры РФ на апрель 2004 года за время подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва органами прокуратуры выявлено свыше 1500 нарушений избирательного законодательства, объявлено около 170 предостережений, опротестовано более 270 незаконных правовых актов органов местного самоуправления и избирательных комиссий, внесено свыше 600 представлений, возбуждено 103 уголовных дела и 337 дел об административных правонарушениях. Так же в статистике Генпрокуратуры указывается, что в период выборов депутатов органами внутренних дел субъектов Федерации возбуждено более 500 дел об административных правонарушениях по ст. 5.8 и 5.14 КоАП РФ (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам); свыше 250 из них направлены на рассмотрение в суды.

2.1 Наиболее распространенные виды административных правонарушений в рассматриваемый период

По данным НИИ Генеральной прокуратуры РФ, в период рассматриваемой избирательной кампании соответствующими избирательными комиссиями в отношении работников СМИ возбуждено более 140 дел об административных правонарушениях (больше всего - в Чувашской Республике, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Ростовской, Псковской, Саратовской областях). Наибольшее распространение получили следующие виды правонарушений:

1. нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ
2. нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8) . Наибольшее количество таких нарушений зарегистрировано в Чеченской Республике, Пермской, Иркутской областях.
3. проведение предвыборной агитации вне агитационного периода (ст. 5.10).

В рассматриваемый период были зафиксированы нарушения порядка и условий проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами. Административные дела об этих нарушениях были прекращены и возвращены в избирательные комиссии в связи с тем, что в установленном порядке не было получено согласие Генерального прокурора РФ на привлечение кандидатов к административной ответственности. По этому основанию судами прекращены дела в отношении зарегистрированных кандидатов в Чувашской Республике, во Владимирской, Иркутской, Мурманской, Оренбургской, Псковской областях.

Изучение ходатайств избирательных комиссий о привлечении к административной ответственности зарегистрированных кандидатов, поступивших в Генпрокуратуру России, показало, что при составлении протокола избирательными комиссиями не всегда соблюдались требования ст. 28.2 КоАП РФ: нарушителю не разъяснялись его права, его не знакомили с протоколом, в материалах дела отсутствовали достаточные доказательства.

В период выборов депутатов органами внутренних дел субъектов Федерации возбуждено более 500 дел об административных правонарушениях по ст. 5.8 и 5.14 КоАП РФ (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам); свыше 250 из них направлены на рассмотрение в суды.

В период предвыборной агитации прокурорами опротестовывались акты глав местного самоуправления, не соответствующие требованиям ст. 55 Закона о выборах президента.

Изучение прокурорской практики показало, что в большинстве случаев поводом для привлечения к административной ответственности служили правонарушения, предусмотренные статьями 5.5, 5.10 - 5.12, 5.14 КоАП РФ.

Таким образом, наиболее распространенными были следующие правонарушения:

* нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ);
* нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8);
* проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11);
* умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам (ст. 5.14).

2.2 Иные нарушения федерального законодательства

Стоит отметить также, что проводимыми проверками в зданиях и помещениях избирательных участков были выявлены нарушения требований п. 16 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в наст. время в ред. от 24.07.2007; далее - Закон о гарантиях избирательных прав), ст. 36 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (в наст. время в ред. от 18.10.2007). Не на всех избирательных участках имелись телефонная связь, средства пожаротушения, наружное освещение в темное время суток, исправная электропроводка. Многочисленные нарушения подобного характера отмечены в Амурской, Брянской, Воронежской, Кировской, Оренбургской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Ярославской областях, Усть-Ордынском, Бурятском, Ямало-Ненецком автономных округах, Приморском, Хабаровском краях, Республике Коми. По результатам проверок главам муниципальных образований были внесены представления; все они были рассмотрены, а выявленные нарушения устранены.

Работа избирательных комиссий в ряде случаев не отвечала требованиям закона. Органами прокуратуры были выявлены нарушения порядка составления списков избирателей, предусмотренного ст. 17 Закона о гарантиях избирательных прав, ст. 27 Федерального закона от 10.01.2003 N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (далее - Закон о выборах президента).

Значительное количество указанных нарушений избирательного законодательства зафиксировано в Тульской, Амурской областях. Прокурорами были выявлены факты включения в списки избирателей лиц, снятых с регистрационного учета в связи с переменой места жительства либо со смертью; нарушения ст. 4 Закона о гарантиях избирательных прав.

Члены участковых избирательных комиссий нарушали порядок исключения граждан из списка избирателей, установленный в пунктах 4, 14 ст. 17 Закона о гарантиях избирательных прав, пунктах 2, 11 ст. 27 Закона о выборах президента.

На стадии выдвижения кандидатов выявлены нарушения избирательных прав граждан, предусмотренных ст. 32 Конституции РФ.

Всего при осуществлении надзора в период подготовки и проведения выборов Президента РФ прокурорами принесено свыше 150 протестов (в том числе 21 на незаконные акты органов местного самоуправления и избирательных комиссий), внесено более 400 представлений, возбуждено около 100 дел об административных правонарушениях, привлечено к административной ответственности 26 лиц.

По мнению Р.Р. Сеченовой заслуживает внимания вопрос о привлечении к ответственности за нарушения избирательного законодательства юридических лиц. В настоящее время в Российской Федерации предусмотрена административная ответственность юридических лиц за такие правонарушения. Однако критерий выбора привлечения к ответственности физического или юридического лица не ясен.

Помимо прочего, в настоящее время в России отсутствует ответственность за персонацию - голосование вместо другого человека. Статья 5.22 КоАП РФ ("Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме") предусматривает ответственность членов избирательной комиссии, комиссии референдума, предоставивших возможность гражданину проголосовать за других лиц. При этом сам гражданин, голосующий за другое лицо, ответственности не несет. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет говорить о целесообразности введения в нашей стране ответственности за персонацию. Например, в Англии Законом о народном представительстве 1983 года предусмотрена уголовная ответственность за персонацию. Избирательный кодекс Франции также относит персонацию к уголовно наказуемым деяниям.

Заключение

Исходя из вышеизложенного, стоит отметить, что практика возбуждения дел об административных правонарушениях весьма широка. Однако, как показывает судебная статистика, до стадии судебного разбирательства доходит небольшое количество дел. Так, например, приведенная статистика на сайте одного только Амурского областного суда гласит, что за 2005 год данным судом было рассмотрено 16 дел о нарушении избирательного законодательства.

Здесь уже встает вопрос как о соблюдении досудебных процедур по подготовке дела к передаче в суд, так и процедур, производимых судом.

Все это говорит нам о том, что институт ответственности за нарушение избирательного законодательства, являющийся важной гарантией восстановления нарушенных избирательных прав, еще недостаточно совершенен.

В реферате были рассмотрены общие вопросы административной ответственности в сфере избирательного права, а также рассмотрены некоторые статистические данные, касающиеся правонарушений такого рода.

Список используемых нормативно-правовых актов

1. "КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" - "Российская газета", N 237, 25.12.1993.
2. "КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ" от 30.12.2001 N 195-ФЗ - "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 12.06.2002 N 67-ФЗ "ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" - "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 10.01.2003 N 19-ФЗ "О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" - "Собрание законодательства РФ", 13.01.2003, N 2, ст. 171.
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ" - "Собрание законодательства РФ", 26.12.1994, N 35, ст. 3649.
6. Административное право: Краткий учебник. – М.: Норма – 2005 – 368с.
7. Сеченова Р.Р. – Состояние конституционной законности в сфере избирательных прав граждан – Современное право – 2005 - № 7.
8. СПРАВКА-ОБОБЩЕНИЕ по рассмотрению дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ Амурским областным судом в 2005 году - http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob9.HTM