

А.Е. ЗАЦАРИНИНА

ВЫНЕСЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КАНДИДАТУ, ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ОБЪЕДИНЕНИЮ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию правового регулирования и практики вынесения предупреждения кандидату, избирательному объединению за нарушение законодательства о выборах. Проанализирована правовая природа предупреждения. Выявлены особенности и закономерности выносимых предупреждений при проведении выборов в субъектах Российской Федерации. Сформулирован вывод о необходимости совершенствования правового регулирования института предупреждения, приведены рекомендации.*

***Ключевые слова:** предупреждение, кандидат, избирательное объединение, избирательная комиссия, правовая неопределенность.*

WARNINGS TO CANDIDATES OR ELECTORAL ASSOCIATIONS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

***Abstract.** The article is devoted to the study of the legal regulation and practice of issuing a warning to candidates or electoral associations for violating electoral legislation. The legal nature of the warnings is analyzed. The features and patterns of warnings issued during elections in the constituent entities of the Russian Federation have been identified. A conclusion is formulated on the need to improve the legal regulation of the institution of prevention and recommendations are given.*

***Keywords:** prevention, candidate, electoral association, electoral commission, legal uncertainty.*

Более чем тридцатилетний опыт построения демократического и правового государства прочно укрепил в жизни российского общества выборы, без преувеличения ставшие ключевым событием общественно-политической жизни. Выборы и их результаты вызывают повышенный интерес, а законность и демократичность избирательного процесса на различных его стадиях становятся предметом оживленной дискуссии, существенным образом влияющей на их общественное восприятие. Поэтому доверие к выборам

ЗАЦАРИНИНА Анастасия Евгеньевна — заместитель председателя территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус», федеральная территория «Сириус»

является краеугольным камнем подлинно демократического избирательного процесса, обеспечение которого во многом достигается благодаря безупречному правовому регулированию, единообразной правоприменительной практике, а также эффективным средствам юридического реагирования государства на неправомерные действия (бездействие).

Одним из таких средств является предупреждение, которое может быть вынесено избирательной комиссией кандидату, избирательному объединению в случае нарушения соответствующего закона о выборах¹.

Детальный анализ научной литературы свидетельствует о недостаточной изученности института предупреждения, рассмотрение которого осуществляется весьма поверхностно. Преимущественно предметом исследования становится правовая природа предупреждения, которая сводится либо к виду государственно-правового принуждения, осуществляемого путем применения пресекательных мер [1; 2; 3], либо к виду конституционно-правовой ответственности [4; 5].

Здесь с первым подходом нельзя согласиться, поскольку предупреждение обладает всеми необходимыми элементами конституционно-правовой ответственности, в том числе имеет формальные основания для привлечения к ответственности (в случае нарушения соответствующего избирательного закона), располагает процессуальной формой осуществления (выносится избирательной комиссией в установленном порядке) и выражается в официальном осуждении и несении правонарушителем неблагоприятных правовых последствий (решение о вынесении предупреждения должно быть доведено до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом). Аргументом в пользу второго подхода также является судебная практика, признающая предупреждение мерой конституционно-правовой ответственности, предусмотренной специальным законом².

При таком доктринальном подходе правовое регулирование института предупреждения требует исключения любой неопределенности и должно отвечать требованиям ясности и недвусмысленности правовых норм и правоприменительных решений. Тем не менее современное состояние правового регулирования института предупреждения имеет несовершенства, создающие угрозу потери определенности его правового смысла.

Во-первых, адекватному уяснению правовой нормы препятствует неопределенность оснований ее применения, обусловленная отсутствием четкой корреляции правонарушений и санкции, в результате чего кандидат,

¹ Пункт 5.1 статьи 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 4 статьи 12 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», часть 3 статьи 98 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2024).

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2004 г. № 51-Г03-27 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2024).

избирательное объединение могут не осознавать сущность правового запрета и не предвидеть юридические последствия его нарушения. В свою очередь отсутствие в законодательстве четких и ясных оснований применения правовой нормы приводит к ее расширительному толкованию, произвольному применению и определяется усмотрением правоприменительного органа³. По справедливому замечанию С.В. Кабышева, неизбежен результат подобного усмотрения, — им выступает нарушение принципа равенства и верховенства закона [6, с. 42].

Закономерным следствием такого регулирования становится неоднородная правоприменительная практика. Содержательный анализ решений избирательных комиссий свидетельствует о немногочисленности правонарушений, совершение которых приводит к вынесению предупреждения, причем каждая избирательная комиссия, как правило, ограничивается единичными правонарушениями. Так, одни избирательные комиссии выносят предупреждение за нарушение порядка ведения агитационной деятельности (непредставление в избирательную комиссию экземпляров печатных агитационных материалов до начала их распространения⁴, проведение агитации вне агитационного периода⁵, изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах⁶), другие — за нарушения при финансировании избирательной кампании (незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании⁷, нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд⁸, непредставление кандидатом в установленный

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2024).

⁴ Постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 28 августа 2018 г. № 93/686-7 «Об обращении Федоровой А.К. о размещении баннеров кандидата на должность Губернатора Хабаровского края Саламахи Анастасии Александровны». URL: <http://www.khabarovsk.izbirkom.ru> (дата обращения: 15.09.2024).

⁵ Постановление территориальной избирательной комиссии города Волгодонска от 13 сентября 2023 г. № 115-1 «О вынесении предупреждения зарегистрированному кандидату в депутаты Законодательного Собрания Ростовской области седьмого созыва по Волгодонскому одномандатному избирательному округу № 16 Мисану Алексею Владимировичу». URL: <https://volgodonsk.ikro.ru> (дата обращения: 15.09.2024).

⁶ Решение Московской городской избирательной комиссии от 16 августа 2018 г. № 73/2 «О вынесении предупреждения кандидату на должность мэра Москвы Балакину Михаилу Дмитриевичу». URL: <https://www.mosgorizbirkom.ru> (дата обращения: 21.09.2024).

⁷ Решение Избирательной комиссии Курганской области от 31 июля 2020 г. № 115/1020-6 «О вынесении предупреждения избирательному объединению «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Курганской области». URL: <http://www.kurgan.izbirkom.ru> (дата обращения: 21.09.2024).

⁸ Постановление Кировской городской избирательной комиссии от 24 октября 2013 г. № 24/111 «О вынесении предупреждения зарегистрированному кандидату в депутаты Кировской городской Думы пятого созыва по Ленинскому одномандатному избирательному округу № 3 Костину Владимиру Александровичу». URL: <https://www.izbirkom.mo-kirov.ru> (дата обращения: 21.09.2024).

законом срок финансового отчета⁹), третьи — за непредставление в избирательную комиссию копии приказа об освобождении зарегистрированного кандидата, находящегося на государственной или муниципальной службе либо работающего в организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, от выполнения должностных или служебных обязанностей¹⁰.

Во-вторых, отсутствует правовая определенность в вопросе учета критерия малозначительности правонарушения и обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность. В основе подавляющего большинства выносимых предупреждений лежит исключительно констатация противоправности деяния, и лишь некоторые избирательные комиссии при вынесении предупреждения учитывают малозначительность и совершение правонарушения впервые¹¹. Отметим, что судебная практика при решении вопроса об обоснованности вынесения предупреждения также отдает предпочтение установлению факта противоправности деяния¹².

В-третьих, усиливает правовую неопределенность и порождает высокий уровень недоверия к институту предупреждения неограниченная возможность его вынесения и отсутствие негативных последствий за его неисполнение, а также тот факт, что вынесение предупреждения представляет собой правовую возможность, а не обязанность избирательной комиссии. Необходимость дополнительной законодательной регламентации по обозначенным проблемам активно отмечается в научной литературе [7, с. 210].

Таким образом, анализ правового регулирования, судебных решений и решений избирательных комиссий позволяют сделать вывод о неопределенности правового смысла института предупреждения, нераскрытом

⁹ Постановление избирательной комиссии Калужской области от 30 октября 2015 г. № 1138/168-V «О вынесении предупреждения кандидату, избирательным объединением». URL: <http://www.kaluga.izbirkom.ru> (дата обращения: 21.09.2024).

¹⁰ Постановление Избирательной комиссии Республики Бурятия от 19 августа 2013 г. № 104/1435-5 «О вынесении предупреждения кандидату, включенному в зарегистрированный список кандидатов, выдвинутый Региональным отделением политической партии «Казачья партия Российской Федерации» в Республике Бурятия». URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru> (дата обращения: 22.09.2024); постановление Избирательной комиссии Ставропольского края от 4 ноября 2011 г. № 14/233-5 «О вынесении предупреждения кандидату В.И. Лозовому, зарегистрированному в составе списка кандидатов в депутаты Думы Ставропольского края пятого созыва, выдвинутого избирательным объединением Ставропольским региональным отделением политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» по краевому избирательному округу». URL: <http://www.stavropol.izbirkom.ru> (дата обращения: 22.09.2024); постановление избирательной комиссии Тверской области от 25 февраля 2011 г. № 01-13/1303 «О вынесении предупреждения зарегистрированному кандидату в депутаты Законодательного собрания Тверской области пятого созыва, выдвинутому в составе областного списка кандидатов Тверского регионального отделения политической партии «Либерально-демократическая партия России». URL: <http://www.tver.izbirkom.ru> (дата обращения: 22.09.2024).

¹¹ Решение территориальной избирательной комиссии Можайского района от 12 апреля 2018 г. № 716 «О вынесении предупреждения кандидату в депутаты Совета депутатов Можайского городского округа по многомандатному избирательному округу № 3 Еременко Геннадии Николаевичу о недопустимости изготовления и распространения агитационных материалов с нарушением требований действующего законодательства». URL: <https://izbirkommo.ru> (дата обращения: 22.09.2024).

¹² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 51-Г11-49 и от 30 августа 2013 г. № 73-АПГ13-24 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.09.2024).

потенциале и низкой эффективности его реализации. Между тем институт предупреждения должен иметь полезный общественно-политический эффект, обеспечивая действие охранительных норм избирательного законодательства и способствуя поддержанию законности и правопорядка.

Очевидно, что существующая правовая неопределенность не может быть решена насыщением избирательного законодательства оценочными категориями. Особая конституционно-правовая природа предупреждения требует установления исчерпывающего и непротиворечивого перечня оснований для его вынесения. Обоснованным видится включение в данный перечень нарушений избирательного законодательства, за которые не предусмотрены иные меры конституционно-правовой ответственности.

В целях эффективной реализации института предупреждения безусловно требуется исключение его диспозитивности путем определения обязанности избирательной комиссии выносить предупреждения, а также установления механизмов его исполнения. В случае неисполнения предупреждения и его повторного вынесения обоснованным представляется отказ в регистрации (отмена регистрации) кандидата, исключение кандидата из списка кандидатов, приостановление деятельности избирательного объединения по решению суда.

Реализация предлагаемых мер в значительной степени окажет дисциплинирующее воздействие на кандидатов и избирательные объединения и будет способствовать укреплению доверия к институту выборов в целом.

Список литературы

1. Гетманская О.Ю. Предупреждение как мера процессуальной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Российская юстиция. 2019. № 8.
2. Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8.
3. Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2005. 197 с.
4. Данилевский Ю.А. Применение мер юридической ответственности за нарушение порядка предвыборной агитации // Современное право. 2015. № 7.
5. Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском конституционном праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6.
6. Кабышев С.В. О правовых позициях избирательных комиссий // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1(19).
7. Горьков Н.В. Избирательно-правовая ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 250 с.