

Рузанов Илья Владиславович*,
ассистент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ДОПУСТИМОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

В последние несколько лет в юридической науке и практике был актуализирован вопрос о природе административной ответственности. Можно выделить целый ряд актов Конституционного Суда Российской Федерации, в которых анализировались разные аспекты этого вопроса¹. Было издано значительное количество научных исследований². Вместе с тем, несмотря на повышенное внимание к проблеме, существует еще большое количество дискуссионных вопросов.

Такое положение дел закономерно, поскольку административная ответственность является комплексным правовым институтом, охватывающим практически все сферы общественной жизни. Указанная специфика отрасли обусловлена ее предметом – совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации. Особенность предмета находит свое развитие и в методе регулирования, который закрепляет юридическое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов властеотношений. Таким образом, административное право – это прямое вмешательство государства в жизнь общества. Не случайным, в этой связи, кажется наличие в русском языке таких оборотов как «административные барьеры», «административные издержки», «административный ресурс». Поскольку в Российской Федерации отсутствует институт уголовной ответственности юридических лиц, именно посредством административно-правового воздействия государство обеспечивает наступление неблагоприятных юридических последствий для компаний, совершающих действия, противоречащие государственной политике.

Можно также заметить, что нередко в нормах административного

* © Рузанов И.В., 2014

права происходит столкновение различных социальных интересов – частных и публичных. Яркой иллюстрацией этого тезиса служат санкции, обеспечивающие соблюдение избирательного законодательства.

Не вызывает сомнений, что надежное обеспечение электоральных прав человека требует поддержки в виде норм о юридической ответственности. Анализируя правовые нормы, посвященные наказаниям за нарушения избирательного законодательства, можно выделить те из них, которые направлены непосредственно на активных участников выборов компаний (кандидаты, члены избирательных комиссий и др.). Однако существуют составы правонарушений, которые направлены против лиц, не являющихся непосредственными участниками избирательных правоотношений. Примером такого состава выступает статья 5.7 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за отказ работодателя в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме. В чем смысл указанной нормы?

Согласно п. 1 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», кандидат после его регистрации соответствующей избирательной комиссией по личному заявлению освобождается от работы, службы или военных сборов администрацией организации, командиром воинской части или руководителем органа внутренних дел, где зарегистрированный кандидат работает или служит.

Понятно, что бизнесмен абсолютно не заинтересован в том, чтобы предоставлять отпуск своим сотрудникам. Также понятно, что эффективная реализация гражданином своего пассивного избирательного права требует его активного участия в агитационной компании, что плохо совмещается с выполнением трудовых обязанностей. Гражданин, конечно, может уволиться с работы, однако в этом случае он вынужден принять на себя риск остаться вообще без работы в случае неудачного результата своей избирательной кампании. Получается столкновение экономического интереса работодателя (его интерес, по-видимому, заключается в максимальной эффективности работника) и политического интереса работника (который заключается в возможности быть избранным в органы власти).

Как видно, российское законодательство разрешает возникшее противоречие в пользу политических прав, подвергая штрафу тех работодателей, которые не желают предоставлять политически активным работникам отпуск. Насколько обоснована такая позиция законодателя и

не противоречит ли она конституционному требованию обеспечения свободы экономической деятельности?

Полагаем, что этот, частный на первый взгляд вопрос, является проявлением вечной проблемы соотношения частного и публичного интереса. Обеспечение возможности реализации пассивного избирательного права как можно более широким кругом лиц – это публично значимый интерес, поскольку острая политическая конкуренция на выборах – залог эффективности власти. Таким образом, мы видим столкновение не просто экономических и политических прав, но, ставя вопрос шире, именно частного и публичного интереса.

В этом контексте ценными могут быть некоторые экономические подходы к соотношению частного и публичного и к обоснованию государственного вмешательства в частную сферу. Как убедительно показал Роберт Фрэнк, интерпретируя законы биологии применительно к социуму, в последнем существует так называемая проблема коллективных действий. Она заключается в том, что часто личная выгода индивида намного превышает его долю в коллективной выгоде, получаемой в результате его отказа от определенного поведения³.

На взгляд автора, рассматриваемое в настоящей статье противостояние частных и публичных интересов, вызвано к жизни именно проблемой коллективных действий. Нет никаких сомнений в том, что высокая конкуренция в избирательных кампаниях, широкое представительство разных социальных слоев в органах власти, обеспечивающие устойчивое функционирование последних, служит, в том числе, и интересам работодателей, являющихся субъектом состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.7 КоАП РФ. Однако индивидуальных действий этих лиц не достаточно для достижения указанной цели. Иными словами, один, отдельно взятый работодатель, отказавшись от своего частного интереса, предоставив своим работникам возможность активного участия в избирательной кампании, не сможет кардинально улучшить политическую систему страны, и как следствие, не получит ощутимой доли общего блага. Именно в таких ситуациях – когда какое-либо благо не может быть достигнуто усилиями одного человека – и возникает «провал рынка», приводящий к игнорированию публичного интереса и препятствующий развитию общества.

В том случае, если бы все или значительная часть работодателей могли бы договориться между собой о том, что все они обязуются предоставлять своим работникам отпуска для участия в избирательных кам-

паниях, проблема коллективных действий была бы исчерпана. Однако очевидно, что достижение такого соглашения не реально в виду высоких транзакционных издержек переговоров. Кроме того, даже, если бы оно и было достигнуто, сложно представить механизм контроля его соблюдения и наложения санкций за возможные нарушения согласованного порядка.

В этой связи административно-правовое давление государства на лиц, не желающих исполнять указанную обязанность, вполне оправданно и служит конституционно значимой цели – формирование легитимной публичной власти. Говоря более обобщенно, этот инструмент способствует достижению общего блага.

Единственный вопрос, возникающий в связи с рассматриваемой статьей КоАП РФ – адекватность санкций. Полагаем, что штрафы в 1,5-2 тысячи рублей не имеют должного профилактического эффекта. Правовые санкции должны быть сконструированы таким образом, чтобы участникам правоотношения было выгоднее исполнять требования закона, чем нарушать их, выплачивая штрафы.

В данном случае, необходимо продумать вариант введения дисквалификации для директора, нарушающего право граждан на отпуск (возможно, за повторное совершение административного нарушения). Такая санкция, с одной стороны, не накладывает избыточной нагрузки на бизнес, с другой стороны, она может стимулировать должностных лиц юридического лица к выполнению своих обязанностей.

Концептуальный подход, использованный в настоящей статье, может быть использован в целом при конституционно-правовом анализе обоснованности административного вмешательства в деятельность частных субъектов в области избирательных правоотношений. Поскольку формирование устойчиво функционирующей, легитимной публичной власти невозможно за счет усилий отдельных индивидов, в этой сфере неизбежно возникает проблема коллективных действий. Следовательно, активное вмешательство государства в указанные отношения оправданно и необходимо. Подобная государственная политика направлена на обеспечение общего блага и не может рассматриваться как ограничение свободы экономической деятельности. Таким образом, можно утверждать, что в большинстве случаев политический интерес должен доминировать над экономическим (речь идет только об электоральной сфере, претендовать на универсальность указанного вывода было бы слишком смело). Последний, безусловно, тоже не должен игнориро-

ваться, гарантией чего может выступать так называемый тест на пропорциональность. В соответствии с этой концепцией, чтобы пройти тест на пропорциональность, любое ограничение права должно отвечать трем критериям: уместность (то есть связь между средством ограничения и его целью), необходимость (из всех возможных средств достижения цели было выбрано то, которое в наименьшей степени затрагивает право) и пропорциональность в узком смысле – ущерб частного лица должен быть меньше выгоды властей. В нашем случае, по-видимому, речь можно вести не о выгоде властей, а о выгоде общества⁴.

И заключительным замечанием данной статьи является вывод о целесообразности усиления административной ответственности за нарушения требований обеспечения избирательных прав граждан. Поскольку структурирование органов публичной власти – это слишком серьезная задача, ущерб от нарушений в рассматриваемой сфере не может быть незначительным, что требует применения адекватных санкций. Полагаем недопустимым, когда ограничение политической конкуренции карается полуторатысячным штрафом.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П // СЗ РФ. – 2013. - № 4. – Ст. 304; Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // СЗ РФ. – 2014. - № 10. – Ст.1087.

² См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд. М.: Норма, 2006; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. - М.: Норма, 2009; Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Журнал российского права. – 2014. - № 1; Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: Дис на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. - М., 2002.

³ Фрэнк Р. Дарвиновская экономика. Свобода, конкуренция и общее благо. – М.: Издательство Института Гайдара, 2013.

⁴ Тимошенко И.В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: Состояние и направление развития: дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов н/Д. – 2006.