

М. С. Зайцев

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

В данной статье рассматривается административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан согласно ст. 5.1—5.25 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Автор анализирует круг субъектов данных правонарушений, проводит сравнение административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан с другими видами юридической ответственности, дает характеристику административных наказаний за указанные правонарушения с учетом современного экономического состояния в стране. Сопоставление сведений о среднедушевых доходах россиян в период, когда была введена ответственность за упомянутые правонарушения, позволяет сделать вывод о неэффективности существующих размеров штрафов за соответствующие нарушения. В статье констатируется значимость должного уровня административно-правовой охраны указанных правоотношений, что способствует обеспечению реализации права граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Автор полагает, что, для того чтобы административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан была сдерживающим фактором, способствующим профилактике данных правонарушений, необходимо увеличить штрафы в десять раз. В статье формулируются предложения по совершенствованию законодательства по вопросам оптимизации штрафов.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, избирательные права граждан, референдум, выборы.

M. S. Zaitsev

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS

This article discusses the administrative responsibility for violation of the electoral rights of citizens in accordance with Art. 5.1—5.25 Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The author analyzes the range of subjects these offenses makes a comparison of administrative responsibility for violation of the electoral rights of citizens to other types of legal liability, gives a description of the administrative penalties for these offenses, given the current economic condition in the country. Comparison of data on average per capita income of Russians in the period when the liability was introduced for the aforementioned offenses, leads to the conclusion about the ineffectiveness of the existing fines for violations. The article stated the importance of an adequate level of administrative and legal protection of these relationships, that promotes the right of citizens to elect and be elected to bodies of state power and local self-government. The author believes that, in addition to administrative responsibility for violation of the electoral rights of citizens has been a limiting factor contributing to the prevention of these crimes, it is necessary to increase fines tenfold. The paper makes proposals for improving on optimizing the fines legislation.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, administrative punishment, citizens' electoral rights, referendums, elections.

Право избирать и быть избранным является одним из важнейших конституционных прав граждан и одновременно выступает в качестве основного элемента многосоставного права граждан на участие в управлении делами государства [1, с. 17—22]. Само существование демократии и правового государства невозможно без реализации и защиты избирательных прав граждан [2, с. 42].

В современной истории России есть немало примеров нарушений избирательных прав граждан, например, прошедшие 4 декабря 2011 г. выборы в Государственную Думу Российской Федерации, где наблюдались факты фальсификации избирательных документов и

итогов выборов, предусмотренные гл. 5 Кодекса об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Так, согласно данным председателя городского суда г. Москвы О. Егоровой, суды в столице удовлетворили всего лишь 30 % исков, связанных с нарушениями избирательных прав граждан при проведении выборов в Государственную Думу и муниципальных выборов [3], чего явно недостаточно. Разумеется, это приводит к нежеланию граждан участвовать в выборах, их отрицательному отношению к выборам, недоверию государству, и в результате — низкой активности избирателей в стране.

Эффективным средством предотвращения нарушений и гарантией избирательных прав граждан должны быть установленные законодательством виды юридической ответственности, такие как конституционно-правовая, уголовная и административная, а также судебная защита прав граждан в этой сфере.

Граждане могут обжаловать в суде решения, а также противозаконные действия и бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц либо общественных объединений, а также незаконные решения, действия и бездействия комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательное законодательство Российской Федерации, избирательные права граждан и право на участие в референдуме [4]. Согласно закону обязательность судебного решения распространяется на все органы государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ без исключения, все органы местного самоуправления в муниципальных образованиях на территории РФ, все виды должностных лиц или общественных объединений, а также на других физических и юридических лиц на всей территории РФ [5].

Порядок обжалования действий или бездействия органов государственной власти и местного самоуправления, которые нарушают избирательные права граждан, может быть административным (через систему избирательных комиссий, систему исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования), а также через структуру общественного объединения или в суде (обжалуются в соответствующие суды согласно правилам подсудности в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации) [6].

Так, в Верховном Суде РФ граждане могут обжаловать решения Центральной избирательной комиссии РФ, а в верховных судах республик, автономной области и автономных округов, областей и краев, городов федерального значения — решения нижестоящих комиссий.

Для кандидатов и ряда участников избирательного процесса предусмотрена **конституционно-правовая ответственность**. Согласно нормам избирательного права ответственность кандидатов может проявляться или в отказе в регистрации, или в отмене решения об их

регистрации в связи с нарушениями ими избирательного законодательства. Субъектами привлечения к ответственности кандидатов являются либо зарегистрировавшие кандидатов избирательные комиссии, либо суды общей юрисдикции.

В соответствии с избирательным законодательством основаниями конституционно-правовой ответственности могут выступать правонарушения, предусмотренные федеральными законами и законами субъектов РФ, а также нарушения, связанные с правилами осуществления предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, правилами выдвижения кандидатов, использования кандидатами и их доверенными лицами в своих интересах должностного или служебного положения, а также факты подкупа граждан во время избирательной кампании в целях избрания ими конкретных кандидатов [7].

Главой 19 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена **уголовная ответственность** за нарушение избирательных прав граждан (ст. 141, 141.1, 142, 142.1). В 2012 г. за ряд преступлений, которые предусмотрены этими статьями, был увеличен размер штрафов [8].

В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ) в статьях гл. 26 ранее были установлены правила гражданского судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации и их прав на участие в референдуме. Глава 26 утратила силу с 15 сентября 2015 г. в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) [9; 10].

Большинство процессуальных правил перенесены в КАС РФ из ГПК РФ практически без изменений: от предъявления административного искового заявления до исполнения судебных актов. Из Административно-процессуального кодекса Российской Федерации также заимствованы некоторые нормы, в том числе правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами. В КАС РФ есть и совершенно новые положения, например, для инициирования судебного разбирательства нужно обратиться в суд с административным иском заявлением.

Внесены изменения и в ряд других законов, таких как федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [11], «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12], «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан РФ» и т. д. [13].

Так, согласно ст. 239 КАС РФ избиратели и участники референдума могут оспаривать в суде незаконные решения, действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, других органов, избирательных комиссий и комиссий референдума, должностных лиц, которые допустили нарушения избирательных прав этих граждан и их права на участие в референдуме. Избиратели и участники референдума имеют право обратиться в суд с административным иском о защите избирательных прав и права на участие в референдуме.

Теми же правами обладают иные участники избирательного процесса, такие как наблюдатели, члены избирательных комиссий, избирательные комиссии, политические партии, их региональные отделения и другие структурные подразделения, иные общественные объединения, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, главы муниципальных образований, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, а также другие группы участников референдума и их уполномоченные представители.

Право обратиться в суд с административным иском о защите избирательных прав граждан имеет и прокурор.

Важно отметить, что по делам об административных правонарушениях, затрагивающих избирательные права граждан, установлены сокращенные сроки рассмотрения дел в суде. Они должны рассматриваться в течение пятидневного срока, а дела в отношении тех административных правонарушений, за совершение которых может быть назначено такое административное наказание, как административное приостановление деятельности, и применена такая мера, как временный запрет деятельности, — в течение семи суток с момента фактического прекращения деятельности. Это объясняется серьезными ограничениями прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, возникающих вследствие применения этой меры, а также ограниченностью избирательных кампаний во времени [14].

Для обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан (ст. 5.1—5.25 КоАП РФ), по этим же причинам предусмотрен срок до пяти дней (ч. 3 ст. 30.3 КоАП РФ).

Главой 5 КоАП РФ установлена **административная ответственность** за нарушение избирательных прав граждан [15].

К лицам, подлежащим административной

ответственности, относятся не только физические и юридические лица, но и индивидуальные предприниматели, а также должностные лица, причем конкретизация последних как субъектов административных правонарушений осуществлена вплоть до отдельных должностных лиц. Так, субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 5.25 КоАП РФ, т. е. «Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов», может быть один конкретный человек — председатель Центральной избирательной комиссии РФ [16].

Соответственно, по ч. 1 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения — председатель участковой избирательной комиссии, или председатель комиссии референдума, или замещающее его в установленном порядке лицо (заместитель председателя, секретарь, иной член избирательной комиссии); в ч. 2 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения — председатель территориальной избирательной комиссии, комиссии референдума или замещающее его лицо; в ч. 3 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения — председатель окружной избирательной комиссии, комиссии референдума или замещающее его лицо; а в ч. 4 КоАП РФ субъект административного правонарушения — председатель избирательной комиссии, комиссии референдума субъекта РФ либо лицо, его замещающее. Тем не менее, несмотря на такую детализацию составов административных правонарушений в сфере избирательных прав, превентивное воздействие на субъектов данных правонарушений существующей ответственности не является эффективным. Об этом свидетельствуют сведения о нарушениях в ходе избирательной кампании 2011 г., приведенные нами выше. Вывод очевиден — ответственность нужно повышать.

Так, М. А. Горшкова утверждает, что ужесточение административных наказаний за нарушение избирательных прав граждан в Российской Федерации, и прежде всего увеличение административных штрафов, могло бы способствовать уменьшению количества правонарушений в сфере избирательного законодательства [17].

По нашему мнению, для уменьшения количества административных правонарушений в сфере избирательного законодательства в Российской Федерации целесообразно увеличить размеры штрафов за данные правонарушения, внести изменения в соответствующие статьи гл. 5 КоАП РФ. Так, за нарушение порядка подсчета голосов, а также порядка определения результатов выборов, референдума в ст. 5.24 КоАП РФ, субъектами которого могут выступать члены избирательных комиссий и комиссий референдума или председатели избирательных комиссий,

установлены санкции: в ч. 1 предусмотрен штраф в размере от 500 до 1 500 руб., а в ч. 2 установлен штраф в размере от 1 500 до 2 000 руб. для граждан. В других статьях гл. 5 КоАП РФ штрафы, предусмотренные для должностных лиц, колеблются от 1 000 до 5 000 руб.

Важно отметить, что санкции настоящих статей были установлены давно (в 2003 г. либо в 2005 г., в лучшем случае в середине 2007 г.). Если для сравнения привести статистические данные за указанные годы, то среднедушевые доходы россиян в 3-м квартале 2007 г. в среднем были равны 12 640 руб. в месяц, что составило примерно 325,9 % по отношению к прожиточному минимуму в 2007 г. [18]. Во 2-м квартале 2012 г. среднедушевые доходы населения в России в месяц — 21 948 руб. (343,7 % в соотношении с величиной прожиточного минимума) [19]. Затем в 4-м квартале 2013 г. ежемесячные доходы россиян — около 30 516 руб. (416,5 % прожиточного минимума) [19].

Сравнение этих показателей свидетельствует о том, что санкции в большинстве статей гл. 5 КоАП являются устаревшими, так как установлены еще до 2007 г. и рассчитаны на то время, когда доходы населения были меньше. Кроме того, учет этих показателей говорит о низкой эффективности действующих размеров штрафов по причине их малозначительности для бюджета среднестатистического россиянина. Это означает, что размер административного наказания за данные правонарушения с учетом уровня доходов населения незначителен, этого явно недостаточно для эффективного противодействия злоупотреблениям на выборах. Таким образом, размеры штрафа должны были быть увеличены в соответствии с тем, как увеличились доходы населения с 2005 по 2015 гг.

В 2014 г. очевидная недейственность таких штрафов привела к тому, что законодатель обратил на это внимание, и 24 ноября 2014 г. штрафы за правонарушения, предусмотренные ст. 5.16—5.21 КоАП РФ, увеличились в десять раз, что следует оценить положительно. Но, по нашему мнению, необходимо **увеличить размеры штрафов в десять раз за иные административные правонарушения** в отношении избирательных прав граждан, установленные ст. 5.1—5.15 и 5.22—5.25 КоАП РФ, в связи с тем что при подсчете голосов во время избирательных кампаний и определении результатов выборов нередко происходят фальсификации итогов выборов и избирательных документов. По состоянию на 1 января 2016 г. санкции в указанных статьях КоАП РФ все еще остаются без изменений, т. е. штраф в них еще не был увеличен десятикратно, как предлагалось нами ранее [20, с. 177]. **Такое увеличение штрафов будет более эффективно в отношении**

нарушителей и вместе с применяемыми во время избирательных кампаний средствами онлайн-трансляции выборов может стать дополнительной гарантией соблюдения избирательного законодательства.

Нужно отметить, что с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормы КоАП РФ снова подверглись значительным изменениям. Данный закон **исключил статью 5.2 КоАП РФ** «Воспрепятствование работе избирательной комиссии», что, по мнению ряда авторов, не привело к положительным изменениям [21].

С. К. Илий относит правонарушения, предусмотренные ст. 5.16, 5.18—5.20 КоАП РФ, к «административным правонарушениям коррупционной направленности», так как они содержат элементы подкупа, использования служебного положения, нарушения норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления. Они обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, поскольку безнаказанность за совершение коррупционных административных правонарушений порождает коррупционную преступность [22].

Так, если рассматривать ст. 5.16 КоАП РФ, то в ряде федеральных законов (законы об основных гарантиях избирательных прав, выборах депутатов, Президента РФ) [23; 24] указаны те лица, чьи действия образуют состав административных правонарушений: подкуп избирателей в ходе избирательной кампании, участников референдума при проведении референдума либо занятиях благотворительной деятельностью. Субъектами этого административного правонарушения могут выступать все физические, должностные и юридические лица. Ими могут быть кандидаты и их доверенные лица или их уполномоченные представители по финансовым вопросам. Кроме того, в качестве субъектов могут выступать политические партии, которые выдвинули на выборах своих кандидатов, а также организации, зарегистрированные после начала избирательной кампании, и т. д.

Мы положительно оцениваем то, что в вышеуказанных статьях КоАП РФ были увеличены размеры штрафов, особенно для должностных и юридических лиц, поскольку они обладают большей властью и полномочиями, чем обычные граждане, поэтому должны нести гораздо большую ответственность. Их следует подвергать более

строгим

административным наказаниям за правонарушения, связанные с коррупцией, злоупотреблением служебным положением (подкуп избирателей, незаконное использование денежных средств и материальной поддержки, незаконное финансирование избирательных кампаний и т. д.).

Кроме увеличения размера административных наказаний для профилактики правонарушений в сфере избирательного законодательства необходимо более активное участие средств массовой информации во время проведения избирательных кампаний, усиление общественного контроля за избирательным процессом на всех его стадиях, бесперебойная и качественная работа телекоммуникационных систем, обеспечивающих онлайн-трансляции выборов.

Список библиографических ссылок

1. Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 1. С. 17—22.
2. Коростелева М. В. Муниципальные выборы как форма непосредственного осуществления местного самоуправления населением: особенности правового регулирования // Научный вестник ВАГС. Сер. «Юриспруденция». 2012. № 1 (7). С. 42—48.
3. Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 20.02.2012).
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
5. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 15.09.2015) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
7. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства // «Закон сегодня»: юрид. портал. URL: <http://lawtoday.ru> (дата обращения: 09.01.2016).
8. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 10.07.2012 № 106-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 3986.
9. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ (вступ. в силу с 09.03.2015) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2014, вступ. в силу с 15.09.2015) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп. от 17.10.2015) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 № 23-ФЗ (вступ. в силу с 15.09.2015) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1393.
14. Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. М.: Статут, 2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
16. Зырянов С. М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал рос. права. 2014. № 1. С. 15—22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Горшкова М. А. Структура норм права в избирательном законодательстве Российской Федерации и Великобритании // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 32—35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Сайт Росфинком — Архив. URL: <http://rosfincom.ru> (дата обращения: 09.01.2016).
19. Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 09.01.2016).
20. Зайцев М. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.
21. Протченко А. В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. URL: <http://www.dissercat.com> (дата обращения: 09.01.2016).
22. Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460—468. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 01.12.2014 с изм. и доп. от 01.01.2016) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
24. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 05.10.2015, с изм. и доп. от 01.01.2016) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.