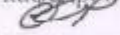


Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-  
правовой


ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ


Зав. кафедрой

 С.В. Чердаков  
« 21 » 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Административная ответственность за нарушение избирательного  
законодательства

Исполнитель  
студент группы 421-об 2 21.06.2018  А.М. Панзани

Руководитель  
доцент, канд.юрид.наук 21.06.2018  Т.О. Ныркова

Нормоконтроль 21.06.18  О.В. Громова

Благовещенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический

Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков

(подпись)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Папанян Астхануш Мамиконовны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства (утверждена приказом от 09.04.2018 г № 772-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы 18июня 2018 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», Федеральный Закон «О политических партиях»
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1. Общие вопросы административной ответственности за нарушение избирательного законодательства 2. Система административных правонарушений, посягающих на избирательное законодательство.
5. Перечень материалов приложения: Нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) Нет.

7. Дата выдачи задания 30 октября 2017 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент,  
канд. юрид. наук, доцент

Задание принял к исполнению: \_\_\_\_\_

(дата, подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 с., 29 источников.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ВЫБОРЫ, РЕФЕРЕНДУМ, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ, ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают при совершении административного правонарушения в области избирательного законодательства.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, которые регулируют отношения в сфере нарушения избирательных прав граждан.

Цель бакалаврской работы состоит в комплексном анализе норм действующего законодательства, которая касается в определении административной ответственности за нарушение норм избирательного права.

Для достижения поставленной цели использовались такие методы, как: сравнительно-правовой, формально - юридический, анализ.

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации;

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

Председатель ЦИК РФ – Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

КПРФ – Коммунистическая партия Российской Федерации;

СПС – Союз правых сил.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства	9
1.1 Административная ответственность как разновидность юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства	9
1.2 Понятие, признаки, состав административного правонарушения в сфере избирательных прав	17
1.3 Особенности административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдуме	29
1.4 Дифференциация полномочий должностных лиц на составление протоколов об административном правонарушении в сфере избирательного права	30
2 Система административных правонарушений, посягающих на избирательное законодательство в РФ	32
2.1 Административные правонарушения в деятельности избирательной комиссии	32
2.2 Административные правонарушения финансирования выборов	34
2.3 Административная ответственность за нарушение правил предвыборной агитации	40
Заключение	47
Библиографический список	54

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность бакалаврской работы определяется тем, что содержание выборов на современном этапе демократического государства играет достаточно весомое положение. В процессе порядка проведения выборов принимается во внимание весь массив избирательного процесса: с момента назначения выборов, выдвижения кандидатов, прохождения агитационного периода и в подсчете голосов и утверждения результатов голосования. В связи с этим, по нашему мнению, оказывается достаточно нарушений в сфере избирательного процесса. Однако невозможно согласиться с аргументом, качественное проведение выборов нет оснований исследовать без механизма решения избирательных споров о привлечении лиц к юридической ответственности, совершивших правонарушения в сфере законодательства о выборах, прав участников избирательного процесса. Важной ролью для реформирования и совершенствования законодательства, развития общественного строя государства и правопорядка, личной заинтересованности граждан в процесс управления государством и формирования гражданского общества обеспечением соблюдения избирательных прав граждан. В связи с этим, одной из важных признаков демократического государства является наличие развитых институтов выборов и референдумов, согласно которому граждане могут реализовать свои конституционные права на непосредственное участие в управлении государством, раскрывается в ст. 32 Конституции РФ.

Выборы - это важный институт в создании и функционировании публичной власти в политическом обществе, государстве и в мире. Голосование составляет проблематичную область в сфере профессиональной деятельности.

Для российской практики интерес к такому институту народовластия, как выборы в органы государственной власти и местного самоуправления обоснованным и мотивированным. Таким образом, значительная ценность выборов состоит в том, что они являются одним из моментов политического самоутверждения гражданами, организацией гражданского общества, обеспечивает его

автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной и муниципальной власти. Юридическая ответственность за нарушение законодательства в сфере выборов и референдум является способом обеспечения общественного интереса, правового порядка в реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме. Под юридической ответственностью понимается обязанность правонарушителя отвечать за совершенное им правонарушение перед государством и испытывать неблагоприятные последствия, которые применяются к нему соответствующими на то органами власти и должностными лицами.

За нарушения в сфере избирательного законодательства предусмотрены различные виды юридической ответственности. Таким образом, в зависимости от отраслевой принадлежности выделяют: конституционное, административную и уголовную ответственность. Каждый вид ответственности отличаются друг от друга основаниями, санкциями, субъектным составом, процессуальной формой их реализации. В свою очередь возможно и внутривидовое объединение юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Так, в зависимости от субъекта, мы можем выделить ответственность избирательных комиссий (комиссий референдума) и публично-правовую ответственность кандидатов, избирательных объединений и других участников избирательного процесса.

Тема бакалаврской работы, ее теоретическая часть, широко изучена ведущими юристами современности, такими как А. С. Авакьян, Н.А. Богданова, К. К. Гасанов, А. С. Прудников, В. Выдрин, Ю. А. Веденеев, Г. А. Гаджиев, А. В. Зиновьев, В. А. Игнатенко, В. Б. Исаков, Е. П. Ищенко, Е. И. Колюшин, С. Д. Князев, А. В. Ковлер, В. А. Кряжков, А. Е. Кутафин, В. А. Лапаева, В. И. Лысенко, В. А. Маклаков, А. Невинский, А. В. Иванченко, В. Д. Перевалов, А. Е. Постников, П. И. Савицкий, Б. А. Страшун, А. П. СУНЦ, Б. Н. Топорнин, А. А. Торшенко, В. И. Фадеев, Т. Я. Хабриев, Г. Н. Чеботарев, К. Ф. Шеремет, А. А. Югов. Однако работы перечисленных авторов преимущественно затрагивают



проблемы организации и проведения выборов.

В совокупности исследований по административной ответственности за нарушение избирательного законодательства не были обнаружены, а в некоторых статьях и главах монографических исследований по данной проблематике, учитывая стабильности и несущественности срока выявления административной ответственности за нарушения в данной сфере, данное основание носит обобщенный и описательный характер.

Стоит также выделить мнение о том, что недостаточно изучены другими авторами административных правонарушений в сфере законодательства о выборах и референдуме, хотя данным теоретических вопросов административной ответственности посвящены работы ведущих ученых, как С. с. Алексеева, Д. Н. Бахрах, В. А. Лазарева, В. С. Самощенко, А. П. СУНЦ.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые складываются в области административной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Задачи работы:

- исследовать сущность и особенности института административной ответственности за нарушение норм избирательного права;
- выявить признаки, состав административных правонарушений в данной сфере;
- исследовать отличительную черту административного законодательства при дифференциации полномочий должностных лиц в составлении протоколов об административных правонарушениях;
- изучить практику привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в сфере избирательного права.

# 1 ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## 1.1 Административная ответственность как разновидность юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства

Избирательные правоотношения делятся на субъекты, которые разделены на определенные группы: самая многочисленная группа представлена наиболее важными субъектами. Они в свою очередь обладают избирательными правами, это граждане, которые наделены активным избирательным правом. Граждане с пассивным избирательным правом являются кандидатами на выборные должности, избирательные объединения, их уполномоченные представители, инициативные группы граждан по выдвижению кандидата на выборную должность, представители кандидатов, их доверенные лица, наблюдатели на выборах. Особую группу субъектов избирательного права составляют лица и органы, которые обеспечивают реализацию избирательных прав граждан. К ним относятся избирательные комиссии и члены избирательных комиссий, которые обладают правом решающего голоса, а также главы муниципальных образований<sup>1</sup>.

Юридическая ответственность в широком смысле представляет собой образованное из правонарушений, взаимодействие между государством (в лице его специальных органов с одной стороны) и правонарушителем с другой. На правонарушителя в свою очередь возлагается обязанность претерпевать соответствующие ограничения за совершенные правонарушения за нарушение требований, содержащихся в нормативно-правовых актах. Иными словами, юридическая ответственность - это обязанность лица, нарушившего правовые нормы, претерпевать, определенные неблагоприятные результаты его поведения<sup>2</sup>.

Важно следующие виды юридической ответственности за нарушение фе-

---

<sup>1</sup>Аладьин А.Н. Проблемы применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Вопросы управления. 2012. С.205

<sup>2</sup>Булатов А.С.Юридическая ответственность (общетеоретические проблемы). Л., 1985. С. 24

дерального законодательства Российской Федерации о выборах, которые представляют собой конституционную, административную и уголовную ответственность. Административная ответственность устанавливается за нарушение или уклонение от общеобязательных правил, которые распространяются на физических и юридических лиц.

Административной ответственности за нарушение избирательного законодательства присущи такие признаки видов юридической ответственности

- она обнаружена нормами Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ);

- реализуется в судебной практике;

- видом наказания является административный штраф и конфискация;

- субъектами ответственности являются граждане, юридические и физические лица, должностные лица, а также специальные субъекты. Под специальными субъектами необходимо понимать кандидатов, лиц, избранных депутатами, избранных должностных лиц, а также избирательные объединения и членов избирательной комиссии, Председателя Центральной избирательной комиссии<sup>3</sup>. (далее - Председатель ЦИК РФ).

На сегодняшний день в КоАП РФ содержится 34 статьи, которые включают в себя 46 составов административных правонарушений, непосредственно касающиеся выборов и референдумов. Необходимо отметить, что административная ответственность за отдельный вид правонарушений, связанных с выборами и референдумом, наступает в случае, если действия правонарушителя не распространяются признаки уголовно наказуемого деяния. К ним относятся:

- подкуп избирателей, участников выборов и референдума;

- фальсификация подписей избирателей и участников референдума, избираемых в поддержку выдвижения кандидата или избирательного объединения, а также инициатива осуществления референдума

- удостоверение заведомо фальшивых подписей лицом, выполняющим

---

<sup>3</sup>Аничкин И.М. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав // Вопросы экономики права. 2013. № 5. С. 25.

сбор подписей или другим уполномоченным на то лицом;

- выполнение кандидатом или их избирательным объединением, а также группой инициативных людей по проведению референдума и другими лицами при субсидировании избирательной кампании или кампании референдума денежных средств, которые не зачислены в избирательный фонд и фонд референдума или те, что поступили в фонд с отступлением от порядке поступления или других финансовых действий, при содействии избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, групп референдума, в том числе включение взносов в избирательный фонд, фонд референдума через фиктивных лиц. Материалы по перечисленным видам правонарушений необходимо направить прокурору для проверки на предмет присутствия или отсутствия в действиях правонарушителя признаков преступления.

Следует также сосредоточить внимание на том, что административная ответственность проявляется как процесс реализации всех административно-принудительных средств. Такое объяснение отражает возможный параметр административной ответственности в понимании как самостоятельного вида юридической ответственности.

К основным видам административной ответственности за нарушение избирательного законодательства и определенных правил, а также процедур избирательного процесса можно отнести:

- административную ответственность, которая предусматривает противоправность, которая предполагает нарушение двойного запрета: регулятивно-избирательного и охранно-административного;

- за нарушение норм избирательного законодательства устанавливается административная ответственность за виновное противоправное деяние;

- выявление административной ответственности на федеральном и региональном уровне за нарушение норм избирательного законодательства;

- субъектами административной ответственности за нарушение норм избирательных правоотношений могут быть как физические лица, так и юридические лица;

- правонарушение, посягающее на законодательство о выборах и референдуме;

- административная ответственность за нарушение норм избирательных правоотношений по своей структуре не влечёт судимости, каких-либо тяжких правовых последствий, чем уголовная ответственность<sup>4</sup>.

Таким образом, необходимо выделить определение административного правонарушения в сфере избирательных прав. Административное правонарушение - это общественно вредное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, участника избирательного процесса, который нарушил определенные избирательным законодательством требования и процессы, посягающее на конституционный строй, основы народовластия, право гражданина избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, за которое определено административную ответственность.

Стоит отметить, что на практике многие нормы КоАП РФ по делам, вытекающих из избирательных правоотношений, не дают ожидаемого результата, так как их применение предусматривает составление протоколов об административном правонарушении. Члены избирательных комиссий и должностные лица органов внутренних дел далеко не всегда могут составлять протокол. Причиной тому может служить большая загруженность должностных лиц в реализации других служебных обязанностей, в уклонении участвовать в политическом процессе, так как указание в протоколе факта правонарушения, подтверждает установленную позицию. Стоит отметить, что большинство правонарушений в сфере избирательного законодательства происходит в период проведения предвыборной агитации. На ряду с этим, следует различать предвыборную агитацию от информационного обеспечения выборов. Призывы проголосовать за кандидата, кандидатов, списки кандидатов или против него, произведенные при выполнении представителями обществ, осуществляющих выпуск

---

<sup>4</sup>Конджакулян К.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 62.

средств массовой информации, профессиональной деятельности идентифицируются предвыборной агитацией в том случае, если такие действия предприняты с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него. Вопрос о разграничении законодательства о предвыборной агитации и рекламе представляется особенно острым, как и реклама, предвыборная агитация представляет собой характерные по направленности вид информации, имеющей в качестве первоначальной цели привлечения внимания к определенным идеям и лицам, а последней - выражение выбора потребителями информации, субъекта. Способы, применяемые в агитации и рекламе, часто сочетаются, и не случайно нередко один институт подменяет другое. В связи с тем, что предвыборная агитация в большинстве своем имеет характерные черты информационной снабженностью выборов, считаем необходимым разобрать этот аспект с помощью представленной ниже судебной практики.

В процессе изучения дела было установлено, что гражданин П. был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 КоАП РФ. Гражданину П. было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1000 (одной тысячи) рублей. В жалобе П. просит принятые судебные решения отменить, поскольку в его действиях отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 КоАП РФ, поскольку никакой предвыборной агитации он не проводил, так как избирательной кампании в тот период не проводилось.

Согласно протоколу об административном правонарушении в вину П. относится нарушение ч. 1 ст. 49 ФЗ № 67 от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно: 8 июля 2017 в 19 час. 15 мин. гр. П. в доме № 216 по Московскому пр. Осуществлял предвыборную агитацию (раздавал газеты и словесно призывал голосовать за кандидата) вне агитационного периода, установленного законодательством Российской Федерации. Действия В. были квалифицированы по ст. 5.10 КоАП РФ.

Согласно ст. 5.10 КоАП РФ административная ответственность наступает за предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах или в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах.

В соответствии со ст. 2 ФЗ № 67 от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Закон) под предвыборной агитацией понимается 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).

Избирательная кампания - это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Кандидатом в данном случае является лицо, выдвинутое в установленном Федеральным законом, иным законом порядке в качестве претендента на переназначены помощью прямых выборов на должность или на членство в органе (палате органа государственной власти или органе местного самоуправления или зарегистрировано соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

Агитационный период определяется как период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

Так, согласно ч. 1 ст. 49 Закона, агитационный период для избирательного объединения начинается со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, список кандидатов. Агитационный период для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, начинается со дня представления в со-

ответствующую избирательную комиссию список кандидатов. Агитационный период для кандидата, выдвинутого непосредственно, начинается со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться, а в случае, предусмотренном п. 14.3 ст. 35 Закона, - со дня представления в избирательную комиссию документов, предусмотренных в указанном пункте. Агитационный период при проведении референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Таким образом, анализ указанных выше положений закона позволяет сделать вывод, что для определения состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 КоАП РФ, необходима совокупность следующих факторов. Во-первых, деятельность, осуществляемая привлеченным лицом, должен содержать признаки предвыборной агитации. Во-вторых, указанная деятельность должна происходить вне агитационного периода, то есть с нарушением установленных законом сроков проведения агитации.

Из предоставленных материалов следует, что П. 7 июля 2017 по адресу: Санкт-Петербург, Московский пр., Д 216 раздавал печатную продукцию (газеты) и словесно призывал голосовать за Н.А. как кандидата в Президенты РФ на выборах Президента РФ в 2018 году. Данные обстоятельства подтверждаются объяснениями самого П.

Между тем, осуществляемая П. деятельность не содержит такого признака предвыборной агитации как проведение в период избирательной кампании. На момент совершения указанных выше действий избирательная кампания, то есть деятельность по подготовке и проведению выборов, еще не началась, поскольку решение уполномоченного органа о назначении выборов принято не было. Кроме того, Н.А. не был на тот момент зарегистрированным кандидатом. Агитационный период в соответствии с положениями ч. 1 ст. 49 Закона также не мог быть начат.

При указанных выше обстоятельствах, осуществляются П. действия не



являются предвыборной агитацией, в связи с чем говорить о нарушении им ч. 1 ст. 49 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно проведение предвыборной агитации вне агитационного периода, является неверным.

Следовательно, судебное решения подлежит отмене, а дело - прекращению на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ за отсутствием состава административного правонарушения<sup>5</sup>.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что существует достаточно оснований для выявления характерных особенностей предвыборной агитации и отличие данного вида от информационного поставки в период выборов.

Так же существует аспект отграничения административного правонарушения от преступления в виде подкупа избирателей или участников референдума, который в свою очередь имеет оценочный характер. Потому как некоторые факты подкупа единичных избирателей, участников референдума не могут влиять на результаты голосования в целом, они могут расцениваться как административное правонарушение, а в случае подкупа большого круга избирателей, участников референдума устанавливается уголовная ответственность. Финансовые правонарушения во время избирательных кампаний. Из-за этого, становится неясна позиция судов, пресекающих производство по делам о финансовых правонарушениях, согласно КоАП РФ на основании не существенности произведенного административного правонарушения<sup>6</sup>.

Нерешенной также проблема внесения пожертвований в избирательные фонды кандидатов фиктивными лицами. Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена ответственность за внесение пожертвований в избирательный фонд через подставных лиц, при этом ответственность должна нести не подставное лицо, а ли-

---

<sup>5</sup> Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 11.12.2017 г № 4А –1703/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>6</sup>Аладьян А.Н. Проблемы применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Вопросы управления. 2012.

ца, влияющие через него. Тем не менее, из-за отсутствия доказательной базы такие лица отходят от ответственности. Нарушения в этой сфере предвыборной деятельности кандидатов и избирательных объединений, по признанию многих специалистов, принадлежат самым распространенным и одновременно трудно передаются.

Таким образом, соблюдение законности в избирательном процессе объединены с обеспечением демократии и формированием правового государства. Несоблюдение требований и ограничений по данной нормы влечет за собой административную ответственность. На сегодняшний день, проблемы обеспечения защиты избирательных прав граждан является крайне актуальными. Нарушение избирательного законодательства посягают на общественные отношения в сфере осуществления естественной демократии. Нужно отметить, что вопрос нарушения избирательных прав граждан стабильно находится в центре внимания прессы, широко обсуждается во всех средствах массовой информации, вызывая значительный общественный интерес.

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

Административном правонарушении в сфере избирательного права можно определить как виновное, противоправное, общественно вредное деяние в форме действия или бездействия, которое посягает на права граждан в сфере избирательного законодательства и законодательства о референдуме, согласно которым на основании федерального законодательства и законодательства субъектов РФ использует меры охраны, восстановления нарушенных прав.

Нарушение избирательного законодательства характеризуется следующими обязательными признаками, как:

- общественный вред (характеризуется как общественно опасное последствие)
- противоправность (запрещено КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях.)
- виновность (в форме умысла или неосторожности)

- наказуемость (совершение административных правонарушений, посягающие на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме)

- деликтоспособность правонарушителя (способность лица самостоятельно отвечать за свои проступки, прежде всего за совершенные правонарушения).

Объектом административных правонарушений в сфере 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 рядом с родовым объектом - совокупность прав и свобод, связанных с непосредственным участием граждан в управлении делами государства, следует разграничить два видовых объекта, а именно - общественные отношения, связанные с реализацией гражданами:

- своих избирательных прав;
- и участие в референдуме<sup>7</sup>.

Объективная сторона данных правонарушений выражается в значительном нарушении норм одновременно как законодательства о выборах и референдуме, так и административного законодательства, выражающееся в общественно вредном, прямо фиксированном в законе в виде теоретической модели состава, виновном деянии, имеющим причинную связь с наступившими последствиями.<sup>8</sup>

В качестве субъектов избирательных административных правонарушений могут выступать избиратели, участники референдума, наблюдатели, в том числе иностранные, международные) кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, которые были кандидатами, зарегистрированными кандидатами, лица, избранные депутатами или на другую выборную должность, уполномоченные

---

<sup>7</sup>Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991. - 73 с.

<sup>8</sup>Грызунов Е.В. Правонарушение: юридический состав и его особенности: учебное пособие. Саратов, 2002. С.33

по финансовым вопросам избирательных объединений, представители инициативной группы по проведению референдума, должностные лица кредитных организаций, должностные лица организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещания, периодических печатных изданий, лица, осуществляющие предвыборную агитацию, которым участие в ее проведении запрещено законом, члены избирательных комиссий, комиссий референдума, председатели избирательных комиссий, избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума, организации, осуществляющие теле - и ( или) радиовещания, периодические печатные издания, кредитные организации. Таким образом, субъектный состав из области нарушений избирательного законодательства является достаточно большой. Субъектом может быть как общий, так и специальный.

Субъективная сторона выражается в вине в форме умысла или неосторожности.

Административно-правовые институты подверглись значительному реформированию, так как составы административных правонарушений, введенные в начале 2000 г., Охватывали широкий спектр избирательных отношений.

В ст. 5.1 КоАП РФ «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума» включены три состава, квалифицирующих правонарушения при составлении списков избирателей, участников референдума:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума;
- нерассмотрение в установленный срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума;
- - отказ выдать гражданину письменный ответ с указанием причины отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума.

Данные составы по конструкции формальные. Они предусматривают ответственность лишь за совершение противоправного деяния<sup>9</sup>. В этом составе

---

<sup>9</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С.501

акцентирует внимание факт, что при наличии правонарушения вины в форме прямого умысла правонарушения является смежным с преступлением, предусмотренным ст. 141 УК РФ и может быть переквалифицировано по ч. 1 или 2 настоящей статьи препятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме.

В ст. 5.3 КоАП РФ фиксируется состав правонарушения, связанное с невыполнением решения избирательной комиссии, комиссии референдума, предоставлением сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума. В научной литературе отмечалось, что административная ответственность по этой статье наступает за невыполнение решения комиссии, которое обязательно должно быть связано с обеспечением избирательных прав, права на участие в референдуме граждан РФ. Представляется, что это не совсем так. Может быть, решение непосредственно, так и не связанные с обеспечением прав избирателей, но непосредственно вся деятельность избирательной комиссии подчиняется этому, что закрепляется и в названии соответствующего рамочного закона.

В ст. 5.8 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение порядка проведения предвыборной агитации. Впервые норма, предусматривающая нарушение условий проведения предвыборной агитации через средства массовой информации, появившейся в КоАП РСФСР в апреле 1995 В более расширенных параметрах она вошла в новый КоАП РФ в 2001 г., А уже в 2003г. Подверглась новой редакции.

По ст. 5.8 субъекты административного правонарушения прямо перечислены в диспозиции нормы, в том числе и коллективные: инициативные и другие группы участников референдума, избирательные объединения и др. Поскольку субъекты правонарушения не понимают, а прямо указанные в диспозиции нормы, то исполнителем, как уже отмечалось, могут быть только они. Предположим, что таким субъектом по этой статье не может выступать партия, как основной субъект избирательных правоотношений на сегодня. Партии ранее самостоятельно не могли участвовать в выборах, для этого их надо было

зарегистрировать как избирательное объединение. Анализ правонарушений, которые имеют место в период предвыборной агитации, всегда привлекал внимание общественности страны, начиная с выборных кампаний конца 1980-х гг. В избирательном законодательстве совершенствовался порядок ее проведения, приема, способов. Законодатель подробно урегулировал как общие вопросы ее проведения, так и отдельные процедуры. По нашему мнению, законодатель с энтузиазмом детализировал правила, вводя в нормативные акты высшей юридической силы подзаконный материал.

Позицию законодателя можно было объяснить стремлением, с одной стороны, как можно шире упорядочить отношения, связанные с проведением предвыборной агитации, чтобы таким образом обеспечить равенство условий для кандидатов на этом этапе избирательного процесса, а с другой оставлять меньше возможностей для возникновения избирательных споров через неустроенность отношений, связанных с проведением предвыборной агитации.

Но электоральная практика проведения выборных кампаний свидетельствует, к сожалению, ни первый, ни второй факторы не срабатывают в полной мере и количество правонарушений, а также избирательных споров не уменьшается. Поэтому законодатель вынужден был расширить количество составов административных правонарушений, охватывая ими отношения, связанные с проведением предвыборной агитации, в том числе и вне агитационного периода и в местах, где её проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах.<sup>10</sup>

Поскольку субъекты правонарушения не понимают, а прямо указанные в диспозиции нормы, то исполнителем, как уже отмечалось, могут быть только они. Предположим, что таким субъектом по этой статье не может выступать партия, как основной субъект избирательных правоотношений на сегодня. Партии ранее самостоятельно не могли участвовать в выборах, для этого их надо было зарегистрировать как избирательное объединение. Анализ правонарушений, которые имеют место в период предвыборной агитации, всегда привлекал

---

<sup>10</sup> Головин А.Г. Избирательное право России. М.: НОРМА, 2007. С. 336.

внимание общественности страны, начиная с выборных кампаний конца 1980-х гг. В избирательном законодательстве совершенствовался порядок ее проведения, приема, способов. Законодатель подробно урегулировал как общие вопросы ее проведения, так и отдельные процедуры. По нашему мнению, законодатель с энтузиазмом детализировал правила, вводя в нормативные акты высшей юридической силы подзаконный материал.

Позицию законодателя можно было объяснить стремлением, с одной стороны, как можно шире упорядочить отношения, связанные с проведением предвыборной агитации, чтобы таким образом обеспечить равенство условий для кандидатов на этом этапе избирательного процесса, а с другой оставлять меньше возможностей для возникновения избирательных споров через неустроенность отношений, связанных с проведением предвыборной агитации.

Правда, конкретная точка отсчета, как следует из смысла п. 1 ст. 58 действующего закона о гарантиях, все же начинается не с момента выдвижения, а со дня создания избирательного фонда, поскольку затраты на сбор подписей должны оплачиваться из избирательного фонда (п. 3 ст. 59).<sup>11</sup>

Таким образом, нужен отдельный время для того, чтобы создать избирательный фонд после выдвижения кандидата. Как оказалось, здесь нет особого противоречия, поскольку это делается с небольшим интервалом, затем точка отсчета связывается с агитационной деятельностью на этапе сбора подписей в поддержку кандидата, которая становится возможной за создание инициативной группы, выдвижение кандидата и регистрации ее в соответствующую избирательную комиссию, но на практике агитация за подходящего кандидата начинается гораздо раньше, а именно, с момента принятия решения самим гражданином о согласии его выдвижения, создание предвыборного штаба, а также создания самой инициативной группы.

Конечно, формы и способы агитации здесь несколько иные, но и штаб, и инициативная группа создаются под конкретного будущего кандидата в депу-

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»(с изм. и доп., вступ. в силу с 06.05.2018) // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106.

таты, в этом задействован постоянно расширяет круг лиц, привлечение которых в инициативную группу связано с деятельностью граждан, уже задействованных в команду будущего кандидата, а сделать это невозможно без намерения определенного круга лиц «поддержки» будущего кандидата и создания системы коммуникативных средств обеспечения такой поддержки<sup>12</sup>.

Тем не менее, в ст. 5.10 законодатель сосредоточивает внимание не на положительных, а на ретроспективных моментах ответственности. Объективная сторона правонарушения представляет противоправные действия по проведению предвыборной агитации, а также характеризуется бездействием. В специальной литературе объективная сторона основном рассматривается только через действия, а бездействие не учитывается, что является неверным. В рамках этого состава правонарушения мы можем рассматривать как противоправное бездействие должностных лиц, которые в силу своих служебных полномочий обязаны были осуществить активные действия по пресечению незаконной агитации.

Электоральная практика второй половины 1990-х гг. Осветили еще одну проблему, а именно проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом. В какой-то степени это проблема не вчерашнего дня, а уходит корнями в дореволюционное время, но там речь шла о подаче голоса при выборах в учредительное собрание лицом, не имевшим на это право или утратившим это право. Такой запрет впервые установлен законодателем. Эта мера была введена как реакция на имеющиеся факты значительного привлечения молодежи, особенно несовершеннолетних, в группы поддержки кандидатов, то есть для фактического косвенного участия в предвыборной агитации.

Это могло выражаться в распространении листовок, агитационной символики, раздаче агитационных материалов, в обеспечении подготовки и проведе-

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О политических партиях"//Российская газета. 2001. 14 июля. № 133



ния митингов, демонстраций т.д.<sup>13</sup>. Но вместе с тем есть факты не только распространение данными лицами, допустим, легальной печатной продукции, но и нелегальной, например предвыборной листовки, выпущенной без соответствующих реквизитов. Для того чтобы разобраться с теоретическим материалом нами изучена судебная практика Свердловского областного суда от 26.12.2017 г.. По жалобе на постановление судьи городского суда Свердловской области от 21 ноября 2017 года, которым назначено наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Ш. постановлением судьи признан виновным за привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, который, достигнутый в день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом.

В жалобе Ш. просит об отмене постановления судьи и прекращении производства по делу, указывая на отсутствие в материалах дела доказательств его виновности.

Статьей ст. 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, не достигнуты в день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены федеральным законом.

Аналогичные требования содержатся в п. 5 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому запрещается привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет.

Так, из материалов дела следует, что 7 сентября 2017 в 12:00 Ш. в районе дома с целью проведения предвыборной агитации, путем расклейки агитационных материалов (агитационных плакатов Кандидата в депутаты Думы Кушвин-

---

<sup>13</sup>Вешняков А.А. Научно-практический комментарий к Федеральному Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» М.. 2003. С.407.

ского городского округа третьего созыва по одномандатному округу № 7 Ш. " ) незаконно привлек к участию в предвыборной агитации Р, не достигшим возраста 18 лет на день голосования.

Обстоятельства совершения Ш. правонарушения подтверждаются собранными по делу доказательствами, которые получили оценку на предмет допустимости, достоверности и достаточности по правилам ст. 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с учетом их законного получения.

Правильно установив фактические обстоятельства дела, подлежащие доказыванию, судья дал верную юридическую оценку действиям Ш. по ст. 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Назначено наказание соответствует требованиям закона и является справедливым.

Порядок привлечения Ш. к административной ответственности нарушен.

Доводы жалобы направлены на переоценку выводов судьи, однако оснований для такой переоценки не усматривается, в том числе материалами дела, бесспорно, доказан факт того, что Ш. привлек к участию в предвыборной агитации Р., который не достиг возраста 18 лет на день голосования <sup>14</sup>.

Со стороны членов избирательной комиссии, особенно их голов, на различных совещаниях неоднократно указывалось, что фактически таких лиц трудно задержать, а тем более привлечь к ответственности, если им не исполнилось 14 лет. Трудно привлечь к ответственности кандидата в депутаты, который, как правило, отрицает и выпуск соответствующих листовок, и то, что он привлекал к их распространению несовершеннолетнюю молодежь, выражаясь к тому, что это происки соперника с целью опорочить кандидата или совсем снять его с регистрации как такого. Ответная реакция законодателя - появление в 5.11 в КоАП РФ, который регулирует норму для несовершеннолетних в запрете на проведение предвыборной агитации. Но одними репрессивными мера-

---

<sup>14</sup> Решение Свердловского областного суда от 26.10.2017 г по делу № 71-757/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ми проблему не решить, речь должна идти о совершенствовании избирательного механизма в этой части, о повышении уровня электоральной культуры в целом, о защите прав несовершеннолетних. А в этом плане, как показывает практика, законодатель несколько перестраховался, установив запрет на участие в предвыборной агитации, лицам моложе 18 лет. А поскольку наблюдается рост численности населения несовершеннолетних в общественно-политической жизни страны, в котором как показывает практика, высокий уровень современной эмансипации, участие в предпринимательской сфере, в различных формальных и неформальных движениях, объединениях, потребностях природного самовыражения и развития, значительно радикальнее, чем в других групп населения, предполагать, что эта часть населения оставит предвыборную нишу, было бы просто нецелесообразно. Желает того законодатель или нет, но все же часть молодежи, в том числе несовершеннолетнего, все же будет активно участвовать в подобных предвыборных акциях, так и сейчас участвует, как это показывает практика о существовании различных организаций, таких как организации (объединения) при ведущих партиях («Идущие вместе», «Яблоко», КПРФ, СПС и др)

Поэтому считаем целесообразным скорректировать п. 6 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, с указанием на снижение возраста до 16 лет, или на фактор членства в молодежных организациях при партиях, или просто снять возрастные ограничения на проведение предвыборной агитации, поскольку это не является осуществлением активного избирательного права. Отсюда предстоит сделать вывод о том, что наличие данной нормы в избирательном законодательстве еще не говорит о возможности ее реализации, разве только в индивидуальных случаях ее можно применить. В целом эта норма пополняет арсенал так называемых «мертвых» норм, свидетельствует о наличии данной нормы, но не реализуется.

Как положительный факт можно отметить ст. 5.11 КоАП РФ, по которой фактически разрешено участвовать в предвыборной агитации лицам, не достигшим возраста 18 лет, но за исключением форм и методов, которые запро-

шены федеральным законом <sup>15</sup>.

В ст. 5.22 КоАП РФ рассматривается правонарушение, предусматривающее ответственность за незаконную выдачу избирательного бюллетеня лицу, не имеет такие действия избирательного права. Такое правонарушение известно в электоральной практике довольно давно. Еще в Положении о выборах в Государственную Думу 1907 мы находим ряд норм, которые требуют личного голосования, в связи с невозможностью выдачи доверенности на предоставление имущественного ценза для участия в выборах лицам, которые не допускаются к участию в выборах (ст. 12, 15, 98, 138 и др.) <sup>16</sup>.

Отметим еще один факт по ст. 5.22 КоАП РФ. Этот порядок устанавливается избирательным законодательством и получает достаточно широкую регламентацию в отдельных законах о выборах. Такая детальная регламентация порядка голосования в избирательном законе, который призван регулировать наиболее общие отношения, связанные с производством выборов, представляется не совсем мотивированным. Для более подробной регламентации хватило бы и подзаконного акта, допустим инструкции, что, собственно и наблюдалось на первых выборах в середине 1990-х гг. Однако затем законодатель ввел эти нормы подзаконного характера в нормативные акты высшей юридической силы, тем самым положив на закон в значительной части не свойственные ему функции. В связи с этим наблюдалось увеличение в объемах законов о выборах, превращая их в общую совокупность норм подзаконного характера. Об этой опасности - конкретизировали исследователи еще в 1996г. Отмечая тем самым, что такое законодательное повторение не соответствует требованиям юридической технологии и техники.

Поэтому считаем целесообразным рассмотреть мировоззренческие стороны избирательного закона и подчеркнуть, что его не следует превращать в инструкцию, а также инструкцию - закон.

К сожалению, как отмечали Е. А. Постников, и. И. Васильев, в настоящее

---

<sup>15</sup> Собрание Законодательства 2005. № 30 (ч.1). Ст.3104.

<sup>16</sup> Свод Законов Российской Империи. Том 9. Кн.1. СПб., 1907.

время редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прослеживается общая тенденция повышения объема регламентации рассматриваемых институтов избирательного права<sup>17</sup>.

Важным моментом избирательного процесса, его завершающего этапа является подсчет голосов. В последнее время много сделано для того, чтобы порядок подсчета голосов законодательно было определено, сами процедуры были прозрачны, именно в связи включили институт наблюдателей, для того, чтобы исключить возможность злоупотреблений, неправильного подсчета или фальсификаций голосов избирателей на выборах. Тем не менее, после каждых выборов значительное количество жалоб поступает именно в связи с неправильным подсчетом голосов, на искажение данных в протоколах, с точки зрения заявителей.

Статья 5.24 КоАП РФ является сравнительно новой, хотя электоральная практика не раз давала материал, чтобы законодатель обратил внимание на выявление такой проблемы и раньше. Согласно этой норме, нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного законом порядка подсчета голосов либо установленного законом порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, референдума влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1500 руб.

Субъектом правонарушения в этой статье является председатель или член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, из этого можно сделать вывод, что в данном случае есть специальный субъект. Представляется, что данная статья в начальной трактовке несколько неверно определяет субъектов правонарушения. Дело в том, что подсчет голосов избирателей и дальнейшие действия, указанные в диспозиции данной нормы, всегда носят коллективный и не персонифицированный характер. Естественно, выделять в этом плане только председателя комиссии или другого члена является не

---

<sup>17</sup>Хабриева Т.Я. Концепции развития российского законодательства. М. 2004. С.84..

совсем правильным. Поэтому в диспозиции нормы справедливо было бы указать не на председателя или члена избирательной комиссии, а на членов избирательной комиссии, а вот в санкции нормы необходимо было бы разграничить субъектов ответственности.

Например, виновный подвергается административному штрафу, налагаемому: на члена избирательной комиссии — в размере от 500 до 1500 руб.; на председателя участковой избирательной комиссии — в размере от 1500 до 2000 руб<sup>18</sup>.

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

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства характеризуется рядом характерных особенностей:

- 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 противоправного деяния, содержащего признаки административного правонарушения, совершенное субъектом;

- к административной ответственности привлекаются многие государственные органы, которым такое право предоставлено законодательством РФ. Рассмотрение и назначения административных наказаний за данную область правонарушений на основании ч 3 ст. 23.1 КоАП РФ входит в компетенцию мировых судей, когда по ним проводится административное расследование судьи районных судов, а если эти правонарушения совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, - судьями гарнизонных судов;

- субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. В статьях 5.1, 5.3-5.26, 5.45-5.52, 5.64-5.69 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях преду-

---

<sup>18</sup>Гасанов К.К.Избирательно право., учебное пособие // Закон и право. М. 2010. С.213..

смотрены общие и специальные субъекты за правонарушения законодательства о выборах и референдумах;

- ответственность заключается в применении к виновным административных взысканий.

- 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;

- в ч. 3 ст. 30.3; 2 ч. Ст. 30.5 КоАП РФ федеральным законодательством установлен единый пятидневный срок - срок рассмотрения дела, давностный срок подачи жалобы, срок рассмотрения жалобы. Безусловно, это положительные изменения, внесенные в КоАП РФ ФЗ от 04.07.2003 г.. №94-ФЗ. Однако, на наш взгляд, необходимо разработать более гибкую систему терминов в производстве по делам об административных правонарушениях законодательства о выборах и референдумах: 1, 3 и 5-дневные сроки рассмотрения дел.

#### **1.4 Дифференциация полномочий должностных лиц на составление протоколов об административном правонарушении в сфере избирательного права**

Особенностью этого Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является дифференциация полномочий должностных лиц на составление протоколов об административных правонарушениях. На основании ст. 28.3 КоАП РФ право составлять протоколы об административных правонарушениях было закреплено за определенными уполномоченными на то лицами.

К примеру, прокурор, кроме указанных статей, уполномоченный возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или закона субъекта РФ.

Причем Кодекс не ограничивает прокурора в деятельности по привлече-

нию к ответственности лиц. Таким образом, процедура административного преследования может быть инициирована не только в отношении должностных лиц, но и по гражданам и юридическим лиц<sup>19</sup>. По некоторым видам правонарушений составлять протоколы уполномочены должностные лица<sup>20</sup>. Таким образом, в случае обнаружения событий административного правонарушения, которое предусмотрено вышеуказанными статьями КоАП РФ, для решения вопроса о привлечении правонарушителей к ответственности необходимо обращаться в уполномоченные на то органы.

Согласно ч 3 ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрение дела о нарушении законодательства о выборах и референдуме входит в компетенцию мировых судей. На стадии проведения административного расследования - судьями районных судов, а в случае, если эти правонарушения, совершенные военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы - судьями гарнизонных военных судов.

Протоколы по делам соответствующих составов правонарушений, предусмотренных ст. 5.1, 5.3-5.25, 5.45-5.52, 5.56 КоАП РФ, должны состоять надлежащими лицами сразу же после выявления административного правонарушения. (1 ч. Ст. 28.5), после этого направляются судьи, уполномоченному рассматривать дело в течение суток с момента его составления протокола (ст. 28.8). Далее эти протоколы и другие материалы дела должны быть рассмотрены судьей в пятидневный срок со дня их получения на основании ч 3. ст 29.6 КоАП РФ. На основании ст 4.5 КоАП РФ нарушители законодательства о выборах и референдумах могут быть привлечены к административной ответственности в течение 1 года до дня совершения правонарушения, а в 27.8 предусматривает возможность проведения административного расследования указанного категории составов<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Бородина А.М. Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование. СПб. 2005. С.29

<sup>20</sup> Биктагиров Р.Т. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). М. 2003. С. 190.

<sup>21</sup> Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. Методические рекомендации. М. 2004. С 30



## 2 СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РФ

### 2.1 Административные правонарушения в деятельности избирательной комиссии

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее - ЦИК РФ) является федеральным государственным органом, который организует подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе и является юридическим лицом<sup>22</sup>.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, не входя ни в одну из ветвей власти, являются государственными органами, которые играют значительную роль в организации и проведении избирательной кампании, кампании референдума. Их решения по вопросам выборов обязательны для государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц.

Ответственность за нарушение порядка осуществления избирательными комиссиями своих полномочий предполагается Конституцией РФ, федеральными законами о выборах и референдуме, законами субъектов Российской Федерации о выборах, так и Кодексом РФ об административных.

Считаем необходимым выделить объекты посягательства:

- общим объектом для всех правонарушений законодательства о выборах и референдумах являются общественные отношения, охраняемые административным законодательством;

- родовым объектом являются общественные отношения, посягающие на права граждан. Целесообразно выделять также видовой объект состава право-

---

<sup>22</sup>Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"(с изм. и доп., вступ. в силу с 06.05.2018) // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106.

нарушения - общественные отношения, посягающие на избирательные права граждан, но всегда административном правонарушении избирательного законодательства, посягает на права граждан. Например, сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме будет посягать на избирательные права граждан только в случае, если сокрытие бюллетеней для голосования повлияет на результаты выборов или референдума, но последствия в виде наказания наступают не только за использование, с целью изменить результаты голосования, но и за сокрытие не изменило, то есть не имеет негативных правовых последствий. В данном случае не можем согласиться с тем, что во всех административных правонарушениях один видовой объект посягательства - избирательные права. Это группа общественных отношений, связанных с организацией и проведением выборов, регулируются ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающих, в частности, правовые гарантии обеспечения деятельности избирательных комиссий. Поэтому можно выделять подвидовой объект административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52 КоАП РФ.

Подвидовые объекты административных правонарушений ст. ст. 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52 КоАП РФ можно классифицировать как посягающие на деятельность избирательных комиссий, посягающие на отношения в ходе финансирования выборов и посягающие на общественные отношения при проведении предвыборной агитации. Непосредственными объектами посягательств являются общественные отношения, предусмотренные статьями 5.1-5.25, 5.45 - 5.52 КоАП РФ. На наш взгляд, целесообразнее было бы, не нарушая конструкцию объекта - общий, родовой, видовой и непосредственный, и логическое построение главы 5 КоАП РФ - выделить составы административных правонарушений ст. ст. 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52 в отдельную главу КоАП РФ - «Административные правонарушения в области выборов и референдумов», распределив данные статьи в логической последовательности. Таким образом, значительно уменьшилось бы смысловую нагрузку, которая существует в административном законо-

дательством.

Субъектами группы административных правонарушений, посягающих на деятельность избирательных комиссий, зачастую являются должностные и юридические лица. Только в случае совершения правонарушений, предусмотренных статьей 5.6, 5.47 КоАП РФ к административной ответственности могут быть привлечены не только указанные субъекты (председателя, члены избирательных комиссий, комиссий референдума, должностные и юридические лица), но в том числе и другие дееспособные граждане, которые достигли 16-летнего возраста.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных статьями 5.3, 5.4, 5.6, 5.21, 5.45 КоАП РФ и она выражается в действиях (бездействии) должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, средства массовой информации, препятствующие избирательным комиссиям осуществлять свои полномочия.

## **2.2 Административные правонарушения финансирования выборов**

В научной литературе для обозначения исследуемого вопроса используются различные термины, такие как: «финансирование избирательной кампании», «политическое финансирование», «финансирование предвыборной агитации»<sup>23</sup>. На наш взгляд, наиболее удачным термином можно считать «финансирование избирательной кампании», так как финансирование не ограничивается стадией предвыборной агитации, а те средства, которые используются при проведении выборов или референдумов, идут не только на создание избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, но и на организацию выборов, референдумов, на финансовое обеспечение избирательных комиссий. Финансирование выборов можно разграничить на три вида:

- финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов;
- финансирование избирательных комиссий;
- избирательные фонды, порядок их создания и расходования средств

---

<sup>23</sup> Маклаков В.В. Народное голосование (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. учебник 2 том. М.: БЕК, 1995. Т. 2. С. 47.

этих фондов.

В Кодексе об административных правонарушениях РФ предусмотрены составы ст. 5.17-5.21, которые непосредственно связаны с финансированием выборов.

Ответственность за непредставление кандидатом, лицом, являющимся зарегистрированным кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, либо избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, данные об источниках и о размерах выделенных средств (пожертвований) в избирательный фонд, фонд участия в референдуме и обо всех произведенных затратах на проведение выборов, референдума, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений, либо предоставление недостоверного отчёта, сведений, предусмотрена статьёй 5.17 КоАП РФ.<sup>24</sup>

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения проявляется в бездействии кандидата, зарегистрированного кандидата, лица, избранного депутатом или на выборную должность, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, **избирательного блока**, инициативной группы по проведению референдума, должностным лицом кредитной организации, выразившемся в непредставлении в установленный законом срок и по установленной форме в избирательную комиссию сведений о размерах поступлений (пожертвований) в избирательные фонды и об источниках, а также отчет всех произведенных растратах на проведение выборов.

Например, в Избирательном кодексе Свердловской области, как и в избирательном законодательстве большинства субъектов Российской Федерации закреплено, что перечисленные субъекты избирательного процесса должны предоставить соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах, источники создания своего фонда, а также обо всех произведенных затратах в течение 30 дней после опубликования общих итогов выборов. Кроме того, в ря-

---

<sup>24</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.

де субъектов Федерации (например, в Тюменской области) закреплено положение о промежуточных отчетах.

Ответственность за использование денежных средств помимо собственного избирательного фонда, фонда для участия в референдуме, или превышение установленных законом предельных сумм расходования денежных средств из избирательного фонда, фонда для участия в референдуме, или расходования денежных средств избирательного фонда, фонда для участия в референдуме на не предусмотрены законом цели кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, **избирательным блоком**, инициативной группой по проведению референдума при финансировании избирательной кампании или проведения референдума предусмотрена статьей 5.18 КоАП РФ.

Особое внимание в избирательном законодательстве уделено регулированию истоков создания избирательных фондов кандидатов в депутаты или кандидатов на выборную должность или избирательным объединением (**избирательным блоком**).

Наряду с определением размера пожертвований федеральным законом установлен перечень лиц, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, **избирательных блоков**, фонды референдума.

В настоящее время запрет на принятие денежных средств от лиц, пожертвования от которых запрещено законом, четко не фиксируется в ст. 5.18 КоАП РФ, и выражается в качестве объективного подхода, все-таки необходимо рассматривать непринятие владельцем избирательного фонда мероприятий по возврату части средств, поступивших с превышением установленных размеров, или всей суммы в случае его поступления от ненадлежащих жертвователей.

Ответственность за использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, **избирательным блоком**, инициативной группой по проведению референдума устанавливается статьей 5.19 КоАП РФ.

Объективную сторону рассматриваемого проступка составляют действия

(бездействие) кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, **избирательных блоков**, инициативной группы по проведению референдума, используют, кроме средств избирательного фонда и фонда для участия в референдуме, материальную поддержку, а также анонимную материальную поддержку. Кроме того, средством совершения данного правонарушения является незаконная (в том числе анонимная) материальная поддержка. В прежней редакции данной нормы незаконная материальная поддержка ограничивалась понятием «пожертвования» Норма содержит также признак «другого лица» - граждан, юридических лиц, их филиалов, представительств и других подразделений юридических лиц.

С принятием новой редакции рассматриваемой статьи за пределами административной ответственности остались деяния с запрещенного избирательным законом принятие пожертвований не только от лиц без гражданства, граждан РФ, не достигших 18-летнего возраста, органов государственной власти и органов местного самоуправления, воинских частей, военных учреждений и организаций, правоохранительных органов, благотворительных организаций и религиозных объединений и основанных ими организаций, юридических лиц, зарегистрированных менее чем за год до дня голосования, но и в виде других лиц и организаций, которым такая деятельность прямо не запрещена законом (п. 6 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)

Ответственность за финансирование избирательной кампании, проведения референдума помимо избирательных фондов, фондов для участия в референдуме и предоставления другой запрещенной законом материальной поддержки устанавливается нормой статьи 5.20 КоАП РФ.

Объективной стороной данного противоправного деяния выступает действие, в виде предоставления финансовой или материальной поддержки избирательной кампании кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, **избирательного блока**, деятельности инициативной группы по проведению референдума помимо их избирательных фондов, фондов для уча-

ствия в референдуме или эти "связанные с проведением выборов, референдума бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение юридическими лицами работ, оказания услуг, либо реализация товаров.

Субъектами данного состава правонарушения выступают граждане, должностные лица, юридические лица, оказывающие финансовую или материальную поддержку путем бесплатного или по необоснованно заниженным расценкам выполнение работ, оказание услуг или реализации товаров (п. 5 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Субъективной стороной деяния будет вина в форме умысла. Это может быть оплата услуг сборщиков подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов), или заниженный гонорар за изготовление видеоклипа, подготовку статьи или оформления уличной или иного вида рекламы.

Ответственность за несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, кандидатам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, **избирательным блокам**, инициативным группам по проведению референдума наступает на основании ст. 5.21 КоАП РФ.

Финансирование референдума Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета, финансирование других референдумов соответственно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации не предусмотрено иное. Действие Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», распространяется только на финансирование референдума в части организации и деятельности комиссий референдума. Расходы избирательных комиссий, комиссий референдума предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете.

В случае если финансирование выборов, референдума осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, а также в случае несвоевременного перечисления средств избирательной комиссии, комиссии референдума, на ко-

тору федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования возложено руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума по подготовке и проведению соответствующих выборов, референдума, эти расходы оплачиваются за счет кредитов банков, которые предоставляются этой избирательной комиссии, комиссии референдума на конкурсной основе.

При этом допустимый объем средств не может превышать сумму, содержащуюся в отчете избирательной комиссии соответствующего уровня о расходовании средств при подготовке и проведении аналогичных предыдущих выборов, с учетом изменения установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Полученные кредиты, включая начисленные на них проценты, покрываются в зависимости от уровня выборов, референдума из соответствующего бюджета Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, для которых эти кредиты являются долговым обязательством и должны быть возвращены в срок, не превышающий двух лет, если соответствующим законом (нормативным правовым актом) не предусмотрено более короткий срок.

Для осуществления контроля за целевым расходованием средств, выделенных избирательным комиссиям, комиссиям референдума по подготовке и проведению выборов, референдума, а также контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием средств избирательных фондов, фондов для участия в референдуме, для проверки финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума создаются контрольно-ревизионные службы при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации с привлечением специалистов из государственных и других органов и учреждений. Создание контрольно-ревизионных служб других избирательных



комиссиях, комиссиях референдума регулируется федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

### **2.3 Административная ответственность за нарушение правил предвыборной агитации**

Исследуя вопрос административной ответственности за нарушение правил проведения предвыборной агитации, можно предположить, что в большей степени описывается конституционно-правовая и уголовная ответственность. На наш взгляд, это связано с несоизмеримостью наказания. Так, например, конституционно-правовая ответственность предусматривает такие меры, как отмена регистрации кандидата, отмена решения о результатах выборов; уголовное - исправительные работы и даже лишение свободы. Административная ответственность имеет основной мерой штрафы, которые практически легко можно заплатить, поскольку их размеры не очень высокие. Больше никаких мер административно-правовая ответственность не предусматривает. Поэтому, как показывает практика, административные правонарушения в данной сфере встречаются намного чаще<sup>25</sup>.

Рассмотрим на примерах судебной практики применения статей Кодекса об административных правонарушениях в области предвыборной агитации.

В последние годы в предвыборной агитации отводится значительная роль не только традиционных средств массовой информации (газет, журналов, радио, телевидение), но и интернета. На наш взгляд, наибольшее количество нарушений связано именно с неправильным использованием СМИ и интернета.

Так в статье 5.5. Кодекса об административных правонарушениях ответственность за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, включая нарушение порядка публикации агитационных материалов. Указанная статья 5.5 КоАП РФ предусматривает ответственность представителей СМИ за нарушение правил

---

<sup>25</sup> Игнатенко В.В. Административная ответственность за нарушение правил предвыборной агитации // Академический юридический журнал. 2001. № 2. С. 38

информирования избирателей. Типичными административно-наказуемыми формами нарушения порядка публикации агитационных материалов в СМИ являются:

- нарушение требований к содержанию информационных материалов;
- отказ зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям (блоком) в предоставлении им бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации;
- нарушение правил выделения бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации;
- нарушение правил распределения бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации;
- нарушение правил резервирования и предоставления платного эфирного времени и платной печатной площади для проведения предвыборной агитации;
- публикация в периодических печатных изданиях агитационных материалов без указания источников оплаты материала;
- выпуск в эфир или публикация агитационных материалов, не оплаченных из средств избирательного фонда;
- публикация агитационных материалов в официальном периодическом печатном издании органа государственной власти или местного самоуправления;
- перекрытие передачи агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных программ, других агитационных материалов;
- сопровождение публикуются агитационных материалов редакционными комментариями в любой форме, заголовками, иллюстрациями, не согласованных с соответствующим кандидатом, избирательным объединением (блоком)
- предоставление редакцией периодического печатного издания, которое публикует агитационные печатные материалы предпочтения какому кандидату, избирательному объединению (блока) путем изменения тиража и периодичности выхода издания;

- нарушение порядка опубликования (обнародования) агитационных материалов в сети «Интернет»<sup>26</sup>

Актуальность бакалаврской работы обуславливается тем, что на сегодняшний день значение выборов в современном демократическом государстве велико. Однако стоит обратить внимание на то, что качественное проведение выборов невозможно осуществить без механизма решения избирательных споров, привлечение к юридической ответственности лиц, совершивших нарушения законодательства о выборах, прав участников избирательного процесса. Существенным фактором преобразования и улучшения законодательства, развития общественного строя государства и правопорядка, заинтересованности граждан в процессе управления государством, формирование гражданского общества является обеспечение судами избирательных прав граждан.

В связи с этим, одним из основных признаков демократического государства является наличие развитых институтов выборов и референдумов, согласно которому граждане могут реализовать свои конституционные права на непосредственное участие в управлении государством, что находит свое отражение в ст. 32 Конституции РФ.

Выборы - это важный институт организации и функционирования публичной власти в современном политическом обществе, государстве и в мире. Они составляют проблемную область и сферу профессиональной деятельности.

Для российской практики интерес к такому институту народовластия, как выборы в органы государственной власти и местного самоуправления, закономерный, исторически обусловлен и мотивирован. Социальная ценность выборов состоит в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивает его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной и муниципальной власти.

---

<sup>26</sup>«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.

Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса в правопорядке при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме. Под юридической ответственностью понимается установленный законом обязанность правонарушителя отвечать за совершенное им правонарушение перед государством и претерпевать определенные правоограничения, которые применяются к нему соответствующими юрисдикционными органами.

За нарушение избирательного законодательства предусмотрено несколько видов юридической ответственности. В зависимости от отраслевой принадлежности различают: конституционное, административную и уголовную ответственность. Каждый из этих видов ответственности отличаются друг от друга основаниями (правовыми и фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

В свою очередь возможна и внутривидовая дифференциация юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Так, в зависимости от субъектного состава, мы можем выделить ответственность избирательных комиссий (комиссий референдума) и публично-правовую ответственность кандидатов, избирательных объединений и других участников избирательного процесса.

Тема бакалаврской работы, ее теоретическая часть, широко изучена ведущими юристами современности, такими как А. С. Авакьян, Н.А. Богданова, К. К. Гасанов, А. С. Прудников, В. Выдрин, Ю. А. Веденеев, Г. А. Гаджиев, А. В. Зиновьев, В. А. Игнатенко, В. Б. Исаков, Е. П. Ищенко, Е. И. Колюшин, С. Д. Князев, А. В. Ковлер, В. А. Кряжков, А. Е. Кутафин, В. А. Лапаева, В. И. Лысенко, В. А. Маклаков, А. Невинский, А. В. Иванченко, В. Д. Перевалов, А. Е. Постников, П. И. Савицкий, Б. А. Страшун, А. П. СУНЦ, Б. Н. Топорнин, А. А. Торшенко, В. И. Фадеев, Т. Я. Хабриев, Г. Н. Чеботарев, К. Ф. Шеремет, А. А. Югов. Однако работы перечисленных авторов посвящены преимущественно проблемам организации и проведения выборов.

Комплексного исследования административной ответственности за нарушения избирательного законодательства не проводилось, а отдельные статьи и разделы монографий по данной проблеме, ввиду нестабильности и незначительного срока существования административной ответственности за нарушения в данной сфере, носят преимущественно обобщенный и описательный характер.

Недостаточно исследованы другими авторами административным совершенные правонарушения в сфере законодательства о выборах и референдумах, хотя теоретическим аспектам административной ответственности посвящены работы таких ведущих ученых, как С. с. Алексеев, Д. Н. Бахрах, В. А. Лазарев, В. С. Самощенко, А. П. СУНЦ.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые складываются в области административной ответственности по правонарушениям в сфере избирательного права.

Задачи работы:

- исследовать сущность и особенности института административной ответственности за нарушение норм избирательного права;
- выявить признаки, состав административных правонарушений в сфере избирательных прав;
- исследовать особенности административного законодательства при дифференциации полномочий должностных лиц в составлении протоколов об административных правонарушениях;
- изучить практику привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в сфере избирательного права;
- сгруппировать систему административных правонарушений, нарушающих избирательное законодательство;
- проанализировать причины правонарушений в области выборов.

Проанализировав представленные сторонами документы суд обоснованно пришел к выводу о том, что данная публикация соответствует требованиям ч. ч. 2, 4 ст. 58 ФЗ от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>27</sup>, поскольку носит исключительно информационный характер о кандидатах в депутаты от КПРФ, не содержит сведений о предвыборной агитации, либо иных предвыборных мероприятий, также не содержит комментариев об умалении прав какой-либо иной политической партии или кандидата, является объективной и достоверной.

При таких обстоятельствах постановление суда об отсутствии в действиях главного редактора газеты «Народный авангард Хабаровского края» С. состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.5. КоАП РФ, следует признать правильным.

В ходе рассмотрения данного дела об административном правонарушении в соответствии с требованиями ст. 24.1 КоАП РФ были всесторонне, полно, объективно и своевременно выяснены обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доводы автора жалобы, как основания для отмены обжалуемого судебного постановления, направленные на иную оценку фактических обстоятельств, послуживших причиной освобождения главного редактора газеты «Народный авангард Хабаровского края» С. от административной ответственности.

Вместе с тем, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит нормы, предусматривающей возможность отмены в порядке просмотра вступило в законную силу постановления или решения по делу об административном правонарушении, если при этом ухудшается положение лица, привлекаемого к административной ответственности.

Переоценка имеющихся в деле доказательств и установленных на их основе обстоятельствах не входит в полномочия суда, рассматривающего постановление по делу об административном правонарушении, которое вступило в законную силу, так как нарушает принцип правовой определенности.

Указанная правовая позиция корреспондирует положениям статьи 46, ча-

---

<sup>27</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.

сти 1 статьи 50, статьи 55 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 января 1950 года).<sup>28</sup>

Отмена или изменение судебного решения, вступившего в законную силу, допускаются только в случае, если без устранения судебной ошибки, которая имела место в ходе предварительного рассмотрения и повлияла на исход дела, невозможно восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защищаются законом публичных интересов.

О любых существенных нарушениях, имеющих фундаментальный, принципиальный характер, повлиявшие на исход дела, в жалобе не приведено. При таких обстоятельствах доводы члена Избирательной комиссии Хабаровского края М. не могут быть удовлетворены.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 30.13 и 30.17 КоАП РФ, Постановление мирового судьи судебного района «Центральный район г. Хабаровска» судебного участка № 28 от 12 августа 2016 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, в отношении главного редактора газеты «Народный авангард Хабаровского края» С. оставить без изменения, а жалобу члена Избирательной комиссии Хабаровского края М. - без удовлетворения.<sup>29</sup>

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах также является административным правонарушением и влечет ответственность в соответствии со статьей 5.10 КоАП РФ. Совершение данного правонарушения наказывается наложением административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати МРОТ, на должностных лиц в размере от двадцати до пятидесяти МРОТ; на юридических лиц в размере от двухсот до одной тысячи МРОТ.

---

<sup>28</sup>Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. 8 января. № 2. Ст. 163

<sup>29</sup>Постановление Хабаровского краевого суда от 09.09.2016 г № 4А-752/2016 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

Административная ответственность за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, а также привлечение к проведению агитации несовершеннолетних, не достигших на день голосования 18 лет, говорится в статье 5.11 КоАП РФ. Наказание за совершение данного правонарушения штраф, который налагается на граждан в размере от десяти до пятнадцати МРОТ; на должностных лиц в размере от двадцати до тридцати МРОТ; на юридических лиц в размере от двухсот до трехсот МРОТ.

Данный вид административных правонарушений достаточно распространен, так как в силу менталитета, граждане больше обращают внимания на детей, чем на взрослых. Основной путь сокращения этого вида административных правонарушений является повышение ответственности взрослых за свои действия. Необходимо также повышать электоральную культуру подростков, объясняя, что избирателем он может стать только в 18 лет, поэтому заниматься предвыборной агитацией не имеет права.

Административная ответственность за умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам выражается в виде наложения на виновных лиц штрафа в размере от пяти до десяти МРОТ (статья 5.14 КоАП РФ). Предметом данного правонарушения выступают печатные материалы, относящиеся к выборам (информационные и агитационные печатные материалы). Последние признаются предметом правонарушения при условии их вывешивания на законных основаниях на зданиях, сооружениях или иных объектах. С объективной стороны преступление может совершаться в форме уничтожения, повреждения законно вывешенных информационных или агитационных печатных материалов, а также их порчи путем нанесения на них надписей или изображений. Как прямо указано в ст. 5.14 КоАП РФ данное правонарушение может быть совершено только умышленно. Неосторожное уничтожение или повреждение информационных и агитационных печатных материалов не может тянуть административной ответственности по данной статье КоАП РФ.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении следует сделать выводы, к которым автор пришел в процессе исследования.

На наш взгляд, Кодекс об административной ответственности не в полной мере урегулировал вопросы ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Анализируя нормы законодательства о выборах и референдумах Российской Федерации, субъектов РФ, законодательства об административных правонарушениях, учебной и научной литературы, мнения авторитетных ученых приходим к следующим выводам.

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства обладает специфическими особенностями, чем отличается от конституционно-правовой и уголовной:

1. Административная ответственность устанавливается как КоАП РФ, так и законами субъектов РФ об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ). Для этого необходимо четкое разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в части установления административной ответственности охраняемые нормы, обеспечены санкцией, которые закрепляются в КоАП РФ, а регулятивные правоотношения, которые не относятся к исключительным предметам ведения РФ (статья 1.3. КоАП РФ ) и неурегулированные КоАП РФ, фиксируются в законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Таким образом, административные правонарушения законодательства о выборах и референдумах должны относиться к исключительному ведению Российской Федерации, иначе может возникнуть пробел права.

2. Основанием для привлечения к административной ответственности является совершение административного правонарушения в сфере избирательного законодательства. Таким образом, административное правонарушение представляет собой посягательство на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, а не только административного. Примером

может быть административная ответственность за нарушение избирательного законодательства, когда общественные отношения регулируются нормами конституционного права, а охраняются нормами административного законодательства. Конкретные административные проступки, за совершения которых предусмотрена административная ответственность, указанные в статьях Особенной части КоАП РФ.

3. К административной ответственности привлекаются многие государственные органы, которым такое право предоставлено законодательством РФ. Так, возбуждать дела об административных правонарушениях законодательства о выборах и референдуме могут:

- должностные лица органов внутренних дел (5.10, 5.11, 5.12, 5.14-5.16, 5.22-5.25, 5.47, 5.49, 5.69 КоАП РФ);

- должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (5.5, 5.10, 5.11, 5.13)

- члены избирательных комиссий и комиссий референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума (5.3 - 5.6, 5.8-5.10, 5.12, 5.15 - 5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56, 5.61-5.68 КоАП РФ);

- инспектора Счетной палаты РФ, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов РФ (5.21 КоАП РФ);

- прокурор (5.1, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52 КоАП РФ).

Рассмотрение и назначения административных наказаний за правонарушения в сфере избирательного законодательства на основании ст. 23.1 КоАП РФ находится в исключительном ведении судей районных судов.

4. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. В статьях 5.1-5.25, 5.45 - 5.52 КоАП РФ предусмотрены общие и специальные субъекты административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах. В данной сфере, субъектный состав объемный - это могут быть граждане, должностные и юридические лица,

при таких правонарушениях, как подкуп избирателей, участников референдума, привлекаются как общие субъекты административного правонарушения, нормы КоАП РФ предусматривают и специальных субъектов " объектов, когда при анализе правонарушения, анализируется и их специальный правовой статус:

- среди индивидуальных субъектов можно выделить таких лиц, как кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, которые были кандидатами, лица, избранные депутатами или на другую выборную должность, уполномоченные представители по финансовым вопросам избирательных объединений, избирательных блоков, инициативной группы по проведению референдума, должностные лица кредитных организаций, периодических печатных изданий, лица, проводящие предвыборную агитацию, которым участие в ее проведении запрещено законом, члены избирательных комиссий, комиссий референдума, председатели избирательных комиссий;

- среди коллективных субъектов административного правонарушения, будут привлекаться как юридические лица, анализируется статус - избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума, организаций, осуществляющих теле - и (или) радиовещания, периодических печатных изданий, кредитных организаций.

5. Ответственность по административному законодательству заключается в применении к виновным административных взысканий. С административных правонарушений законодательства о выборах и референдумах федеральный законодатель установил, что судьей возможно применение мер административного наказания в виде административного штрафа в пределах:

- для граждан - минимальный предел штрафа - 5, максимальный - 25 МРОТ; на должностных лиц - от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда;

- на юридических лиц - от 100 до 1000 мин. размеров оплаты труда; на кандидатов, лиц, которые были кандидатами, лиц, избранных депутатами или на другую выборную должность, на уполномоченных представителей по финансовым вопросам избирательных объединений, избирательных блоков, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников ре-

ферендума, на должностное лицо кредитной организации - от 10 до 25 минимальных размеров оплаты труда; на избирательные объединения, **избирательные блоки** - от 100 до 1000 МРОТ; на председателей избирательных комиссий, комиссий референдума в зависимости от уровня - от 5 до 50 МРОТ. И только в двух случаях - при использовании незаконной материальной поддержки и финансирования избирательной кампании помимо избирательных фондов предусматривается дополнительная мера административного наказания - конфискация. Причем конфискация запрещенной законом материальной поддержки возможна только у юридического лица (ст. 5.20 КоАП РФ).

Исходя из анализа норм, законодатель по большинству правонарушений данной категории дел установил верхнюю границу штрафа, равной максимальной в соответствии со статьей 3.5 ч. КоАП РФ - на граждан - не может превышать 25 МРОТ, на должностных лиц - 50 МРОТ, на юридических лиц - 1000 МРОТ. Из этого можно сделать вывод, что правоотношения в процессе выборов и референдума относятся к наиболее охраняемым административным законодательством.

6. 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. В ч 3 ст. 29.6, ч 2 ст. 30.5 КоАП РФ федеральным законодателем по делам об административных правонарушениях законодательства о выборах и референдумах установлен единый 5-тидневный срок - это срок рассмотрения дела, давностный срок подачи жалобы, также срок рассмотрения жалобы. Безусловно, это положительные изменения, внесенные в КоАП РФ ФЗ от 04.07.2003 г.. За № 94-ФЗ. На наш взгляд, необходимо закрепить более гибкую систему терминов в производстве по делам об административных правонарушениях законодательства о выборах и референдумах в 1, 3 и 5-дневные сроки рассмотрения дел. До-

вольно часто встречаются такие ситуации, когда один день может решить многие или значительно повлиять на результат избирательной кампании, кампании референдума и дальнейшее привлечение к административной ответственности будет иметь правовых последствий для избирательных правоотношений.

В однодневный срок необходимо рассматривать дела, предусмотренные ст. ст. 5.1, 5.3, 5.5, 5.6, 5.8, 5.10, 5.11, 5.13, 5.16, 5.22, 5.23, 5.24, 5.25, 5.52 КоАП РФ; в трехдневный срок необходимо рассматривать дела, предусмотренные ст. ст. 5.4, 5.7, 5.9, 5.12, 5.14, 5.18, 5.19, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.51 КоАП РФ в пятидневный срок необходимо рассматривать дела, предусмотренные ст. ст. 5.15, 5.17, 5.20, 5.21, 5.49, 5.50 КоАП РФ.

По нашему мнению, в целях совершенствования административной ответственности за нарушение избирательного законодательства необходимо сделать следующие предложения:

1. четко разграничить предметы ведения Российской Федерации по вопросам, имеющим федеральное значение и вопросов, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации, об административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдуме. В частности, в работе обосновывается позиция, в случае, когда субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах только когда нарушены гарантии избирательных прав и права граждан на участие в референдуме, введенные законодательством субъекта РФ;

2. в работе также обосновывается теоретический вывод о том, что необходимо определить правовое положение коллективных субъектов (общественных организаций), имеют определенный административно-правовой статус, наделен правами юридического лица и возможность привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения как юридическое лицо;

3. 1. также необходимо расширить полномочия органов внутренних дел о возбуждении дел, предусмотренных нормами ст. ст. 5.6, 5.8, 5.9 КоАП РФ, не ограничивая их стадией предвыборной агитации;

4. 2. представляется целесообразным расширить полномочия членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, о возбуждении дел, предусмотренных нормами ст. ст. 5.13, 5.14, 5.49 КоАП РФ и исключить ст. 5.6 КоАП РФ;

5. 3. расширить полномочия прокурора, дополнительно наделив его правом на возбуждение дел по ст. 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.8, 5.9, 5.11, 5.13, 5.16, 5.46, 5.47 КоАП РФ;

6. 4. разработать гибкую систему сроков на стадиях возбуждения дела, административного расследования и административного разбирательства, поскольку дела об административных нарушениях избирательного законодательства должны рассматривать в более короткий срок;

7. 6. установить административную ответственность работодателя не только за отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме, но и за перевод на другую должность или увольнения в период подготовки и проведения выборов, референдума;

8. 7. установить административную ответственность по основаниям, предусмотренным ст. 79 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в частности по: изготовление незаконных тиражей бюллетеней, неправомерное вмешательство в работу государственной автоматизированной информационной системы - ГАС «Выборы», что приводит к препятствованию работе комиссий или в деятельность членов комиссий, связанную с исполнением ими своих обязанностей, или противозаконное вмешательство в указанную работу или деятельность, в том числе с принуждением отказаться от назначения членом комиссии, принуждение избирателей, участников референдума голосовать вопреки их собственному выбору, также привлечь к ответственности избирателей, участников референдума, отметили в заявлении о предоставлении возможности проголосовать досрочно заведомо неверную причину для получения бюллетеня, ответственность лиц, отказали членам комиссии с правом решающего, так и с правом совещательного голоса в получении в порядке, установленном Федеральным

законом, копий документов комиссии, непосредственно связанных с выборами, референдумом, ответственность лиц, нарушивших тайну голосования, которые время шують порядок досрочного голосования, или нарушают порядок голосования вне помещения для голосования. далее необходимо урегулировать процедуру временной передачи полномочий председателя избирательной комиссии, расширив субъектный состав ст. 5.17, 5.25 КоАП РФ;

9. 8. расширить перечень лиц, имеющих право знакомиться со списком избирателей с учетом изменений в избирательном законодательстве, в частности, включить в этот список иностранных граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования и обладающих активным избирательным правом на муниципальных выборах;

10. с учетом постоянного изменения и пополнения норм об административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и РЕФЕ-рендумах, нарушением логики построения 5 главы КоАП РФ считаем целесообразнее выделить данную группу правонарушений в отдельную главу КУ-оАП РФ.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. - 2001. – 8 января. - № 2.- Ст. 163

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. – № 256.

4 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"(с изм. и доп., вступ. в силу с 06.05.2018) // Российская газета. – 2002. – 15 июня. - № 106.

5 Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О политических партиях"// Российская газета. – 2001. – 14 июля. – № 133

6 Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 04.06.2018) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"// Российская газета. – 2014. – 26 февраля. – № 45

### II Специальная литература

7 Аладьин, А.Н. Проблемы применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства / А.Н. Аладьин // Вопросы управления.– 2012. –205 с.

8 Аничкин, И.М. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав / И.М. Аничкин // Вопросы экономики права. – 2013. – № 5. – 25с.

9 Антонова, В.П. Административная ответственность и проблемы



административного права: четвертые "Лазаревские чтения". К 70-летию Б. М. Лазарева / В.П. Антонова // Государство и право. – 2000. – № 10.

10 Бахрах, Д.Н., Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М., 2004. – 501 с.

11 Биктагиров, Р.Т., Шапиев, С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – 190 с.

12 Бородина, А.М. Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / А.М. Бородина // – СПб., 2005. – 29 с.

13 Булатов, А.С. Юридическая ответственность (общетеоретические аспекты) / А.С. Булатов, А.В. Иванченко, А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика: Монографическое исследование. – М., 1996. – 66 с.

14 Вешняков А.А. Научно-практический комментарий к Федеральному Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / А.А. Вешняков, В.И. Лысенко. – М., 2003 – 407 с.

15 Вишняков, А.А. Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999). – М. – 2006. – 28 с.

16 Игнатенко, В.В. Административная ответственность за нарушение правил предвыборной агитации / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. – 2001. – № 2. – 31 с.

17 Князев, С.Д. «Принципы российского избирательного права» / С.Д. Князев // Правоведение. – 2004. – № 2. – 21 с.

18 Князев, С.Д. Принципы участия российских граждан в выборах: Вопросы правового обеспечения // Правоведение. – 1999. – № 1. – 24 с.

19 Колюшин, Е.И. Финансирование выборов (правовые вопросы) // Вестник ЦИК РФ. – 1998. – № 1. – 121 с.

20 Конджакулян, К.М., Зограбян, Г.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – 62 с.

21 Лазарев, Б.М. Административная ответственность и проблемы административного права: Четвертые "Лазаревские чтения". К 70-летию / Б.М. Лазарев // Государство и право. – 2000. – № 10. – 13 с.

22 Маклаков, В.В. Народное голосование (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник : в 2 томах. – М.: БЕК, 1995. - Т. 2. – 47 с.

23 Матейкович, М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. / М.С. Матейкович. – Тюмень, 2003. – 258 с .

24 Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. Методические рекомендации. – М., 2004. – 30 с.

25 Хабриева, Т.Я. Концепции развития российского законодательства / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. – М., 2004. – 84 с.

26 Яшин, А. А. Выборы и партии в регионах России : сб.учебных материалов по курсу Политическая регионалистика / А.А. Яшин – СПб, 2005. – 231 с.

### III Историко-правовые источники

27 Постановление Хабаровского краевого суда от 09.09.2016 г № 4А-752/2016 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28 Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 11.12.2017 г № 4А –1703/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Решение Свердловского областного суда от 26.10.2017 г по делу № 71-757/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

