

<sup>6</sup> «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» (Заклучена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 48. – Ст.4971.

<sup>7</sup> См.: Князев С.Д., Хохрякова О.С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г.) // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 24-31.

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

<sup>9</sup> См.: подробно. Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 48-54

<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

<sup>11</sup> Князев С.Д., Хохрякова О.С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г.) // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 24-31.

**Коньгин Руслан Анатольевич**\*,  
*студент юридического факультета  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»  
(г. Самара)*

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАРОДА КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЦЕННОСТИ**

Там, где проводятся выборы, всегда существует опасность искажения волеизъявления народа. Опасность такого искажения заключается в том, что сформированные путем выборов органы власти не являются демократически-

---

\* © Коньгин Р.А., 2015

ми. А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев указывают: избирательная комиссия должна нести ответственность за фальсификации, совершенные ее членами, если сама комиссия эту фальсификацию не пресекла. По их мнению, фальсификации невозможны, если члены комиссии добросовестно исполняют свои обязанности<sup>1</sup>.

Государственные органы и органы местного самоуправления, организующие выборы, должны на практике воплощать конституционную концепцию демократии, не должны быть ограждены от мер воздействия на них в целях защиты волеизъявления народа от искажения при формировании органов народного представительства. Организаторы выборов являются участниками конституционно-правовых отношений, а значит, должны иметься определенные меры ответственности, не позволяющие им нарушать Конституцию РФ.

В настоящее время имеются соответствующие механизмы защиты волеизъявления народа от искажения при формировании институтов народного представительства. Обеспечить же исполнение закона можно с помощью эффективных инструментов юридической ответственности в случае его нарушения. Институт административной ответственности, является одним из таких инструментов.

Ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, предусмотрена главой 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Законодатель установил ответственность за такие правонарушения, как нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей; неисполнение решения избирательной комиссии; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии; нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов; нарушение прав члена избирательной комиссии; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах; нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации; проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах; изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства; умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму; подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах; непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума; незаконное финансирование избирательной кампании; нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов; непредставление сведений об

итогах голосования или о результатах выборов; нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума.

За указанные правонарушения виновное лицо может быть привлечено к ответственности в виде административного штрафа, размер которого для физических (должностных) лиц составляет от 500 до 5000 руб. При этом штраф, налагаемый на юридические лица и избирательные объединения, может достигать 100 000 руб.

Впервые административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах была установлена в 1990 г., когда в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях было внесено пять составов административных проступков в этой сфере общественных отношений. При принятии ныне действующего КоАП РФ были устранены некоторые правовые недостатки и пробелы в ранее действовавшем законодательстве об административной ответственности. Так более четко разведены нормы административной и уголовной ответственности (ст. 141, 142 УК РФ) и разграничены основания их применения<sup>2</sup>.

Мерами административной ответственности обеспечено соблюдение большинства норм избирательного законодательства. КоАП РФ содержит 33 статьи, непосредственно связанные с выборами, и еще ряд статей, которые имеют к выборам косвенное отношение. Большинство статей охватывает несколько составов административных правонарушений.

В Кодексе имеется круг специальных субъектов, так большинство составов административных правонарушений предусматривают привлечение к административной ответственности не любого лица, а лица, обладающего специальным статусом. Эта особенность обусловлена спецификой общественных отношений, регулируемых избирательным законодательством, и наличием большого круга специальных субъектов в избирательном праве: кандидаты, уполномоченные представители избирательных объединений (в том числе по финансовым вопросам), лица, замещающие государственную должность субъекта Российской Федерации, выборные муниципальные должности, государственные или муниципальные служащие, члены органа управления организации независимо от формы собственности, редакции СМИ, организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, либо иные организации, осуществляющие выпуск или распространение СМИ, работодатель зарегистрированного кандидата, доверенного лица кандидата, избирательного объединения, члена избирательной комиссии и т.д.

Основной санкцией за правонарушения в области избирательного права является штраф. Этот вид административного наказания установлен за все административные правонарушения избирательного законодательства, предусмотренные КоАП РФ. Только две статьи (5.19 и 5.20) предусматривают применение наравне с административным штрафом дополнительного адми-

нистративного наказания – конфискации предмета административного правонарушения.

Установление санкции имущественного характера соответствует общемировой практике применения мер юридической ответственности за избирательные правонарушения.

Санкцией за совершение административно-правовых деликтов в сфере избирательных правоотношений в законодательстве зарубежных стран в большинстве случаев является выплата штрафа, суммы служат барьером для нарушителей избирательного законодательства. Установление российским законодателем санкции имущественного характера в большинстве случаев оправдано и способствует упорядочиванию общественных отношений в сфере выборов. В некоторых же случаях размер санкции недостаточно велик, что не способствует профилактике недопущения правонарушений. Например, за предусмотренное ст. 5.16 КоАП РФ осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности установлен административный штраф для граждан в размере от 2000 до 2500 руб.; для должностных лиц – от 3000 до 4000 руб.; для юридических лиц – от 30 000 до 50 000 руб.

Одна из особенностей производства по делам об административных правонарушениях избирательного законодательства является невозможность его осуществления в упрощенной форме, так как КоАП РФ не предусматривает наказания в виде предупреждения или административного штрафа в размере до одного минимального размера оплаты труда, следовательно, рассмотрение дела по правилам ст. 28.6 КоАП РФ не допускается<sup>3</sup>.

Лиц, обладающих правом на составление протокола об административном правонарушении по субъекту, составы можно разделить на две группы.

- административные правонарушения, дела о которых возбуждаются одним определенным органом (не считая прокурора, который в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ вправе возбудить любое дело об административном правонарушении):

- исключительная компетенция членов избирательной комиссии, уполномоченных избирательной комиссией на составление протокола (ст. 5.3, 5.4, 5.8, 5.9, 5.17 – 5.20, 5.50, 5.56 КоАП РФ);

- исключительная компетенция должностных лиц органов внутренних дел (милиции) (ст. 5.6, 5.14, 5.16, 5.22, 5.38, 5.49 КоАП РФ);

- административные правонарушения, дела о которых возбуждаются несколькими субъектами (не считая прокурора, который в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ вправе возбудить любое дело об административном правонарушении).

Эти административные правонарушения представляют наибольшую общественную опасность (ст. 5.5, 5.10, 5.12, 5.15, 5.47, 5.51 КоАП РФ). Такие правонарушения могут быть выявлены как избирательной комиссией, например после поступления в нее сообщения о нарушении закона, так и должностными лицами органов внутренних дел (милицией) (ст. 5.12, 5.47 КоАП РФ)

или должностными лицами органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации, и органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (ст. 5.10, 5.11 КоАП РФ).

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

Привлечение к административной ответственности по КоАП РФ возможно только в судебном порядке и это закреплено в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ.

При решении вопроса о подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях следует исходить из положений, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, с учетом разъяснений, данных Пленумом Верховного Суда РФ.

Также Кодексом предусмотрены особые сокращенные сроки для рассмотрения дел. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1 – 5.25, 5.45 – 5.52, 5.56 КоАП РФ, рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление времени рассмотрения не допускается. Установление такого сжатого срока связано с ограниченным периодом избирательной кампании и представляется оправданным. По моему, введение более короткого срока нецелесообразно, так как это может отрицательно сказаться на качестве рассмотрения и разрешения таких дел по существу.

Следует также обратить внимание на тот факт, что сокращенный срок рассмотрения этой категории дел не влияет на срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ. Постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства о выборах не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. По моему мнению длительный срок для привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах представляется нецелесообразным так как большинство нарушений выявляется непосредственно в ходе избирательной кампании.

Установление такого срока для принятия постановления по делу об административном правонарушении по данной категории дел приводит к затягиванию процесса сбора доказательств по делу. По этой причине нужно ограничить срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах двумя месяцами.

В связи со сжатым сроком избирательной кампании установлен более краткий срок на обжалование постановления по делу об административном правонарушении: жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1 – 5.25, 5.45 – 5.52, 5.56 КоАП РФ, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений (ч. 3 ст. 30.3 КоАП РФ). Сроки рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении также сокращены (ч. 2 ст. 30.5 КоАП РФ).

В Кодексе прослеживается и наличие связи административной ответственности с иными ограничениями права. Так в ряде случаев законодатель связывает предварительное привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах с каким-либо ограничением в правах в настоящем или будущем. Имеются несколько случаев такого ограничения:

- лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах, в течение одного года со дня вступления в законную силу решения суда о назначении административного наказания не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса (подп. «н» п. 1 ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; далее – Закон № 67-ФЗ);

- лица, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не имеют права быть избранными в органы местного самоуправления (подп. «в» п. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ). Следовательно, с привлечением к административной ответственности связано даже ограничение права быть избранным, гарантированное ст. 32 Конституции РФ;

- приостановление выпуска СМИ за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах также связано с предварительным привлечением главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах (ст. 16.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»);

- при распространении подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространении печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленного законом порядка проведения предвыборной агитации соответствующая комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов.

Речь идет о применении различных мер реагирования одновременно: параллельно с привлечением к административной ответственности правоохранительные органы вправе с целью пресечения незаконной агитационной деятельности изъять незаконные агитационные материалы<sup>4</sup>.

Субъектами административных правонарушений, связанных с нарушением избирательного законодательства, могут являться: члены избирательных комиссий с правом решающего голоса (ст. 5.1, 5.6, 5.17, ч. 2, 5.22, ч. 1, 5.23, 5.24, 5.25, 5.56 и 5.58, ч. 1, КоАП РФ), кандидаты (ст. 5.8, 5.17, ч. 1, 5.18, 5.19 и 5.50 КоАП РФ), должностные лица, за исключением членов избирательных комиссий (ст. 5.3, 5.4, 5.5, ч. 2, 5.13, 5.15, 5.23, 5.45, 5.51 – 5.52 КоАП РФ), а также иные лица (ст. 5.7, 5.46, 5.47, 5.10 – 5.12, 5.22, ч. 2, и 5.58, ч. 2).

Граждане Российской Федерации, исходя из презумпции доверия избирательным комиссиям, доверили их членам провести голосование и подсчет голосов. Поэтому у них должна быть уверенность в том, что члены избирательной комиссии выявят волеизъявление народа без искажения. Вот почему члены избирательной комиссии должны нести повышенную ответственность за свое недолжное, недобросовестное поведение. Ведь если члены избирательных комиссий будут осуществлять свою деятельность добросовестно, искажение волеизъявления народа будет исключено. Вина члена избирательной комиссии состоит в следующем: он осознает свойства конституционных ценностей (формирование органов власти демократическим путем, высшим непосредственным выражением власти народа являются выборы и др. (интеллектуальный момент)), но допускает невнимательность, непродуманность, неосмотрительность, недисциплинированность, безалаберность, пренебрежительное отношение к своим обязанностям, беспечность (волевой момент), влекущие вредные последствия в виде искажения волеизъявления народа как при прямом содействии других членов избирательной комиссии, так и в результате ошибки, в том числе технической.

Каждый член избирательной комиссии обязан не допускать искажение волеизъявления народа при проведении голосования, подведении его итогов и определения результатов выборов. Его задача – достоверно определить волеизъявление народа, и именно он обязан предвидеть возможность его искажения и не допустить этого.

В составе избирательных комиссий, особенно участковых, особыми полномочиями обладают их члены, наделенные специальным статусом: председатель, его заместитель и секретарь. Этим лицам принадлежит больше прав, чем другим членам комиссий. Такие права могут ими использоваться в том числе в целях преднамеренного искажения волеизъявления народа (т.е. в результате осуществления определенных действий), или не использоваться (например, при наличии попустительства возможно искажение волеизъявления народа другими членами избирательной комиссии). Если действия или бездействие по искажению волеизъявления народа совершены председателем, его заместителем или секретарем участковой избирательной комиссии, они должны быть подвергнуты отягчающей ответственности. Так, в случае искажения волеизъявления народа на конкретном избирательном участке председатель комиссии, его заместитель и секретарь должны нести ответственность за недостаточный контроль со своей стороны за неспособность внушить другим членам участковой комиссии необходимость беспрекословного соблюдения конституционного принципа достоверности выборов и отражения в избирательных документах сведений без искажения волеизъявления народа. Причем указанные лица должны нести административную ответственность за умышленные действия и за технические и иные ошибки, искажающие волеизъявление народа.

Такой подход при его реализации позволит сделать членов избирательной комиссии более ответственными за выполняемую ими работу, а значит, будет способствовать правильной реализации на практике конституционной концепции демократии.

---

<sup>1</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. - М.: Аспект Пресс, 2006. - С. 127.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Фомина С.В. Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений // Гражданин и право. - 2002. - № 3. - С. 75.

<sup>3</sup> См.: Родионова Е.Ю. К вопросу о реализации административной ответственности за избирательные правонарушения // Российский следователь. - 2006. - № 8. - С. 53.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Собачевская Ю.А. Особенности административной ответственности за нарушения избирательного законодательства // Административное право и процесс. - 2011. - № 7. - С. 55.