

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Тольяттинский государственный университет»

Институт права  
Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

---

направленность – «Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления»

---

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Административные правонарушения, посягающие на избирательные  
правоотношения

Студент	<u>П.А. Андреев</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Научный руководитель	<u>Д.А. Липинский</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)

Руководитель программы      д.ю.н., профессор Д.А. Липинский  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )      \_\_\_\_\_  
(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

### Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина \_\_\_\_\_  
)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	3
<b>Глава 1. Теоретические основы исследования административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения</b>	13
1.1 Понятие, особенности и виды избирательных правоотношений	13
1.2 Понятие и признаки административного правонарушения	24
1.3 Административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения в системе административных правонарушений	32
<b>Глава 2. Объект и объективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения</b>	43
2.1 Объект административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения	43
2.2 Объективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения	57
<b>Глава 3. Субъективная сторона и субъекты административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения</b>	84
3.1 Соотношение субъектов избирательных правоотношений и субъектов административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения	84
3.2 Субъективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения	98
<b>Глава 4. Наказание за административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения</b>	107
<b>Заключение</b>	119
<b>Список используемой литературы</b>	122

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Выборы являются важнейшим институтом организации и деятельности публичной власти в современном политическом обществе. Они не только выступают в качестве сферы профессиональной деятельности, но и стали составляющей новой проблемной области. Российская социально-политическая практика характеризуется закономерным интересом к демократическим, политически конкурентным, периодическим выборам в государственные и муниципальные органы власти, что исторически обусловлено и нравственно мотивировано. Ведь основная социальная ценность выборов проявляется в том, что при участии в них происходит политическое самоутверждение граждан, политическая самоорганизация гражданского общества, обеспечение его автономии, юридическое признание граждан и их политических объединений в качестве субъектов публичной власти.

В 2008 г. Президент РФ в своем очередном Послании, адресованном Федеральному Собранию, не случайно уделил отдельное внимание процессу дальнейшего развития избирательных правоотношений. Главой государства было подчеркнуто, что основополагающее значение в период становления российской демократии имела Конституция РФ, принятие которой определило принципиально иные основы, применяемые при формировании избирательного законодательства, и заложило базовые принципы современного избирательного процесса и права. В качестве источников дальнейшего развития России Президент РФ назвал конституционные гарантии уровня свободы личности, а также достижение определенной степени зрелости институтов и процедур демократического характера. В связи с этим на новом этапе реформирования политической системы необходимо обеспечить возможность гражданам, политическим партиям и другим общественным институтам широкое участие в решении государственных задач. По мнению главы государства, эти меры должны привести к улучшению качества представительства населения страны в органах власти,

обеспечивающего наиболее полный учет интересов граждан, что станет базисом для укрепления доверительного отношения народа к государству и будет способствовать повышению уровня солидарности общества<sup>1</sup>.

Современная ситуация, сложившаяся в сфере реализации избирательных прав, показывает, что с проведением радикального реформирования в административном и избирательном законодательстве обострились и некоторые вопросы, связанные с ответственностью за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения. С укреплением и демократизацией в России такого правового института как «избирательное право» удалось осуществить разрешение некоторых проблем, в частности связанных с обеспечением равного статуса кандидатов в депутаты и их доступа к информационным и медийным ресурсам при проведении предвыборной агитации, созданием независимых избирательных комиссий, однако реализация избирательного законодательства столкнулась с определенными затруднениями практического характера при его применении. Одной из наиболее острых проблем в современный период стала эффективность публично-правовой охраны электоральных прав граждан. От того, кто будет дальше проводить структурное реформирование нашего государства, зависит будущее не только страны, но и всего российского общества. В связи с этим важнейшее значение приобретает обеспечение возможности населения реализовать конституционные права по выбору своих представителей в органы государственной и муниципальной власти либо собственному избиранию, а также участию в референдумах различного уровня. Для этого требуется достижение достаточно эффективной, в первую очередь, административно-правовой защиты избирательных правоотношений, способствующей предотвращению направленных на них противоправных посягательств.

Тематика настоящего исследования актуальна еще и тем, что для дальнейшего развития избирательной сферы необходимо не только

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230.

осуществить ее качественное законодательное обеспечение, согласовать процессуальную и материальную части электорального законодательства, касающегося административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, но и определить эффективные средства и способы защиты избирательных прав, совершенствования правоприменительной практики всех субъектов, занимающихся административно-правовой защитой. Это необходимо, в первую очередь, потому, что из-за недостатков правового регулирования в сфере охраны избирательных прав граждан происходит их существенное ограничение.

Вопросы, связанные с привлечением к ответственности за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в настоящий момент являются одними из приоритетных, поскольку они неразрывны с проблемами реализации гражданами своих избирательных прав, а органами государственной и муниципальной власти – своих властных полномочий по применению мер принудительного характера.

Хотя выборы в нашей стране происходят ежегодно, а раньше они были еще более частым явлением, дела об административных правонарушениях, посягающих на избирательные правоотношения, в судах рассматриваются достаточно редко. Однако ограниченность практики применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства не дает оснований игнорировать теоретические аспекты и представления, относящиеся к данной сфере, что также обуславливает актуальность обращения к подобной теме исследования.

Таким образом, проблематика защиты избирательных правоотношений и привлечения к административной ответственности за правонарушения, связанные с невыполнением либо ненадлежащим выполнением предписаний, закрепленных в нормах избирательного законодательства, приобретает все более важное правовое значение. В этой связи, безусловно, требуется проведение научного исследования вопросов, касающихся административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения,

привлечения к ответственности за нарушение электорального законодательства, а также необходима выработка теоретических и практических предложений, направленных на совершенствование и повышение эффективности данного публично-правового института.

**Степень научной разработанности проблемы.** К изучению проблемных вопросов, связанных с правовым регулированием административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, обращалось значительное число исследователей. Большой толчок для отечественной науки придали общественно-политические изменения в начале 1990-х гг., в результате которых избирательный процесс перестал быть чисто формальным институтом, став действенным механизмом участия населения в формировании органов публичной власти. С этого момента избирательные правоотношения стали занимать серьезное место в трудах специалистов, как по государственному, так и по административному праву, изучавших вопросы ответственности за нарушение избирательных прав. Большинство их работ было посвящено исследованию электорального законодательства, правоприменительной практике, совершенствованию избирательных процедур. Изучение административной ответственности за совершение избирательных правонарушений, в частности, было осуществлено в трудах А.П. Алехина, А.Р. Акчурина, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.А. Белкина, Д.Н. Бахраха, М.И. Брагинского, А.А. Вешнякова, Ю.А. Веденева, О.Н. Дзюбы, А.А. Кармолицкого, О.Е. Кутафина, С.Д. Князева, В.В. Маклакова, М.Я. Масленникова, Д.В. Орлова, В.А. Печеницына, В.Н. Протасова, Е.Ю. Радионова, М.С. Студеникиной, А.П. Сунцова, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, М.К. Юкова, О.В. Яковенко и др. Тем не менее, в основном в их работах рассматривались преимущественно проблемы, связанные с организацией и проведением выборов.

Следует констатировать, что отдельных монографических исследований, посвященных административным правонарушениям, посягающим на избирательные правоотношения, в отечественной

юридической науке нет, а в статьях и разделах монографий освещение подобных вопросов не носит комплексного характера, по большей части являясь обобщенным и описательным. Между тем, осмысление теоретических особенностей административных правонарушений избирательных прав граждан позволило бы выработать определенное видение направления дальнейшего совершенствования мер ответственности за их совершение, что обуславливает характер и направленность данной работы.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в сфере реализации и защиты избирательных прав граждан, а также применения мер административной ответственности за их нарушение.

**Предмет исследования** составляют научные взгляды на избирательные правоотношения и административные правонарушения, посягающие на них, а также их правовые основы.

**Целью исследования** является формирование целостного представления о системе административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения и направлениях ее дальнейшего реформирования. Для достижения поставленной цели требуется решение **следующих задач:**

- определить теоретические аспекты избирательных правоотношений, связанные с их понятием, содержанием и классификацией;
- установить общие признаки административных правонарушений;
- выявить место, которое занимают административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, в их системе;
- установить виды и содержание объектов административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения;
- выяснить особенности объективной стороны наиболее распространенных административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения;

- определить соотношение субъектов избирательных правоотношений и субъектов посягающих на них административных правонарушений;

- установить особенности субъективной стороны наиболее распространенных административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения;

- выявить виды и размеры административных наказаний за совершение правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, и предложить рекомендации по совершенствованию мер их защиты.

**Теоретическая и эмпирическая база исследования.** Теоретическую основу диссертации составили труды известных советских и российских исследователей в области избирательного и административного права, таких как А.П. Алехин, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Ю.А. Веденеев, О.Н. Дзюба, А.А. Кармолицкий, С.Д. Князев, В.В. В.А. Печеницын, В.Н. Протасов, С.В. Сеницына, М.С. Студеникина, А.П. Сунцов, А.П. Шергин и др.

Нормативную базу исследования составила Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, федеральные законы и законы субъектов РФ.

В качестве эмпирического материала также использовались материалы практики, связанные с проблематикой исследования, официальные статистические данные, информация сети Интернет, а также другие фактические материалы, нашедшие отражение в средствах массовой информации.

**Методологическая база исследования.** Методологическую основу исследования составляет система общенаучных, частнонаучных и частноправовых методов: системный метод, при помощи которого определяется место административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в их общей структуре; метод синтеза, обеспечивающий объединение признаков административного правонарушения для определения его понятия; метод анализа, при помощи которого осуществляется разделение составов административных

правонарушений на отдельные части для выявления их структуры; функциональный метод, позволяющий установить роль и значение избирательных правоотношений; статистический метод, который на основе количественного способа получения данных способствует определению составов наиболее часто совершаемых избирательных правонарушений; сравнительно-правовой метод, позволяющий проводить сравнение положений нормативных правовых актов, предусматривающих административную ответственность за совершение правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, и др.

**Новизна исследования заключается в положениях, выносимых на защиту.**

1. Объекты административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, классифицируются на четыре группы: общий, родовой, видовой и непосредственный. Общим объектом является вся совокупность общественных отношений, охраняемых и защищаемых КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. К ним относятся общественные отношения, связанные с защитой личности, охраной прав и свобод человека и гражданина, охраной здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, защитой общественной нравственности, охраной окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защитой законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Родовым объектом административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, являются общественные отношения в области реализации прав граждан. В связи с большим количеством подобных административных правонарушений целесообразно их объединить и разместить в подглаву 5.1 с названием «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан». Это подчеркнет особое место

подобных правонарушений в их общей системе и не нарушит логику группирования правонарушений в главах Особенной части КоАП РФ по родовому объекту. В этом случае систематизация административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, будет осуществлена дополнительно и по видовому объекту, которым являются общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан.

К непосредственным объектам административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, относятся: установленные законодательством РФ общие правила организации и проведения выборов, референдума; установленные законодательством РФ общие правила проведения предвыборной агитации в период организации и проведения выборов, референдума; установленные законодательством РФ общие правила поступления и расходования средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, общие правила предоставления финансовой отчетности; установленные законодательством общие правила организации и проведения голосования, подсчета голосов. Непосредственные объекты позволяют проводить разграничение однородных избирательных правонарушений между собой. Выяснение непосредственного объекта административного правонарушения, посягающего на избирательные правоотношения, необходимо правоприменителю во всех случаях квалификации содеянного.

2. Объективная сторона каждого состава административного правонарушения, посягающего на избирательные правоотношения, является уникальным и не повторяющимся в нормах Особенной части КоАП РФ элементом. За счет объективной стороны производится словесное описание конкретных противоправных действий (бездействия), которое исключает совпадение признаков одного проявления противоправности с другим. Объективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в силу своей конкретности не поддается

какому-либо структурированию с точки зрения законодательного регулирования. В большинстве составов объективная сторона выражается как в форме действий, так и бездействия. При этом для уяснения того, нарушение каких избирательных процедур и правил будет считаться противоправным, правоприменителю во многих случаях необходимо обращаться к избирательному законодательству, их содержащему, поскольку большинство норм гл. 5 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, являются бланкетными.

3. При всей видимости совпадения субъектного состава участников избирательных правоотношений с субъектами административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, они не являются идентичными. Как представляется, более широким является круг правонарушителей. Если рассмотреть граждан в качестве субъектов и административных правонарушений, и избирательных правоотношений, то становится ясно, что не все правонарушители в силу определенных причин могут быть субъектами избирательных правоотношений. Например, граждане в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет не могут обладать избирательными правами, но при создании помех на избирательном участке во время голосования для других граждан, они будут привлечены к административной ответственности по ст. 5.69 КоАП РФ. Тоже касается иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых к административной ответственности на общих основаниях, но не имеющих избирательных прав. Существуют и граждане, которые будучи участниками избирательных правоотношений, могут быть привлечены к административной ответственности за посягательство на них только при соблюдении определенных требований. Однако случаи совершения специальными субъектами подобных правонарушений достаточно редки, а возможность привлечения их к административной ответственности полностью не

исключена, что не позволяет утверждать о более широком составе участников избирательных правоотношений.

4. Форма вины при совершении административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в зависимости от характера совершаемых действий (бездействия) может выражаться в отдельных составах только умыслом или проявляться в обеих формах. Тем не менее, в основном подобные правонарушения совершаются умышленно, и субъект достаточно точно осознает противоправный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия и желает их наступления, сознательно допускает либо относится к ним безразлично. При этом разграничение прямого и косвенного умысла проявляется не только при теоретическом осмыслении положений ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ. Фактически нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24 КоАП РФ) возможно лишь при наличии субъективной стороны в форме косвенного умысла, прямой же умысел будет характеризовать деяние как преступление. В отличие от физических лиц, юридические лица не могут совершать административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, умышленно и должны нести ответственность только, если не примут все зависящие от них меры по соблюдению правил и норм, связанных с избирательным процессом, нарушение которых произошло.

**Апробация исследования.** Автор выступал с докладами на конференции: «Круглый стол журналов: Государство и право; «Правовая политика и правовая жизнь»; «Вектор науки ТГУ. Серия: «Юридические науки».

**Структура диссертации** обусловлена логикой, целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, объединяющих 7 параграфов, заключения и списка использованных источников.

# **ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

## **1.1 Понятие, особенности и виды избирательных правоотношений**

Правоотношения занимают ведущее место в механизме правового регулирования избирательного процесса. Именно через них любое абстрактное предписание, формула избирательного законодательства наполняется конкретным социальным содержанием и получает реализацию в действиях субъектов, участвующих в выборах. Посредством избирательных правоотношений, во-первых, осуществляется фиксация круга лиц, на которых воздействуют отдельные нормы избирательного законодательства. Во-вторых, ими определяется юридическая структура поведения субъектов избирательного процесса. В-третьих, избирательные правоотношения выступают в качестве условия, приводящего в действие специальные юридические средства, которые призваны обеспечить избирательные права и корреспондирующие им обязанности участников выборов.

Фундаментом избирательных правоотношений являются конституционные правоотношения, которые складываются при реализации ст. 32 Конституции РФ, содержащей положения об избирательных правах граждан. По мнению С.Д. Князева, они не только предполагают императивную необходимость надлежащего организационного, материального, финансового, законодательного и иного обеспечения избирательных прав российских граждан, но и непосредственно выступают в качестве публично-правовой основы всех избирательных правоотношений<sup>1</sup>. При этом автор высказывает мнение о том, что избирательные правоотношения собственно и являются конституционными правоотношениями:

---

<sup>1</sup> Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 46.

- регулируемыми в рамках однородной конституционной отраслевой сферы отношений осуществление избирательных прав граждан, передачу публичной власти от ее носителя (народа) выборным государственным и муниципальным органам, их должностным лицам;

- опосредующими повседневную практическую реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления;

- развивающими и дополняющими конституционно-правовые отношения как в процессе организации и проведения выборов, так и в межвыборный период<sup>1</sup>.

В качестве разновидности конституционных правоотношений избирательные правоотношения определяют и некоторые другие авторы<sup>2</sup>, исходя из того, что избирательное право исторически являлось частью конституционного права.

Однако часть исследователей высказывает мнение о том, что избирательные правоотношения являются отдельным видом правоотношений. В частности Ю.А. Веденеев полагает, что регламентация всего комплекса общественных отношений, связанных с проведением выборов, выходит за рамки конституционного права и составляет отдельный предмет регулирования<sup>3</sup>.

Для того чтобы выяснить природу и социальное назначение избирательных правоотношений следует рассмотреть их основные особенности. Избирательным правоотношениям как разновидности правоотношений присущи все характерные для них свойства. Они также являются общественными отношениями, неразрывно связаны с нормами права, обладают определенностью и волевым характером, охраняются

---

<sup>1</sup> Князев С. Д. Российское избирательное право: Учебник. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 149.

<sup>2</sup> Избирательное право: учеб. пособие / Под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 146 ; Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 46.

<sup>3</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 12.

государством, связывают своих субъектов взаимными правами и обязанностями<sup>1</sup>. А.А. Костаница дополнительно выделяет из общих черт избирательных правоотношений возникновение на основе юридического факта (состава)<sup>2</sup>. Тем не менее, у них есть и определенные отличительные признаки, придающие им специфику и позволяющие представлять избирательные правоотношения в качестве самостоятельного вида правоотношений.

Спецификой избирательных правоотношений является, в первую очередь, их социально-политическое содержание. В сущности, именно они являются базисом для реализации предусмотренной ст. 3 Конституции РФ власти народа, которая проявляет свое высшее непосредственное выражение в референдуме и свободных выборах. Избирательные правоотношения осуществляют юридическое обеспечение практического участия граждан в передаче власти от народа органам государственной власти и местного самоуправления при помощи выборов, чем происходит фактическое опосредование воспроизводства власти в стране. Тем самым они выступают в качестве важнейшего элемента юридической основы создания и функционирования демократических институтов власти.

При этом часть общественных отношений, возникающих в процессе выборов, могут не нуждаться в институционализации и правовом регулировании, поскольку образуются по поводу частных интересов политических сил, осуществляющих деятельность на избирательной площадке, и поэтому не упорядочиваются правовыми нормами и не рассчитаны на трансформацию в избирательные правоотношения. Так, отсутствует необходимость правового регулирования по выбору вариантов поиска партнеров участниками электорального процесса для формирования избирательных блоков, вариантов подбора кандидатур политическими

---

<sup>1</sup> Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. М.: Новый юрист, 1999. С. 43.

<sup>2</sup> Костаница А. А. Понятие избирательных правоотношений и механизма их административно-правовой защиты // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 16. С. 9.

партиями и объединениями, и включения подобных действий в содержание избирательных правоотношений.

Однако отождествление содержательной стороны избирательных правоотношений лишь с имеющими юридическое значение аспектами выборов ограничивает их действие непосредственно самими избирательными процедурами. Как представляется, избирательные правоотношения не замыкаются только на осуществление юридического обеспечения по организации и проведению выборов, а распространяются и на формирование необходимых гарантий, посредством которых реализуются избирательные права граждан в межвыборный период. К таким правоотношениям можно отнести отношения по учету избирателей, по внедрению государственной автоматизированной системы выборов, по разработке и реализации разноуровневых целевых программ, направленных на развитие избирательной системы, повышение уровня правовой грамотности и культуры субъектов электорального процесса.

Публично-правовая природа избирательных правоотношений, возникающих в связи с ротацией и передачей власти в результате выборов, определяет их субъектную специфику. Законодательство к субъектам избирательных правоотношений относит избирателей, кандидатов, избирательные комиссии и их членов, избирательные объединения, наблюдателей, доверенных лиц. Как указывают Ю.А. Веденеев и С.Д. Князев, «с одной стороны, избирательные правоотношения не существуют без таких действующих лиц, как избиратели, кандидаты и избирательные комиссии, с другой – наличие указанных субъектов среди участников правового отношения неразрывно связано с тем, что и они характеризуются именно как избирательные правоотношения»<sup>1</sup>.

Специфика избирательных правоотношений проявляется и в их юридической структуре. Они выступают в виде комплекса как материальных, так и процессуальных правоотношений. При этом зачастую научным

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 27–35.

сообществом презюмируется, что в большинстве случаев избирательные правоотношения выступают в качестве избирательных процессуальных отношений<sup>1</sup>. Тем не менее, смещение акцента на процессуальный характер положений избирательного законодательства и создающихся на их основе правоотношений выступает существенным ограничением понимания их политико-правовой природы.

Исходя из природы выборов и динамического характера избирательных прав, предполагается совершение гражданами определенных избирательных действий, которые в совокупности образуют электоральный процесс, требующий для своего осуществления надлежащее правовое обеспечение. Сам же он проявляется посредством многочисленных и разнообразных процессуальных избирательных правоотношений, важнейшей особенностью которых являются способы их юридической защиты.

Законодательство в вопросах защиты в сфере избирательных правоотношений приоритет отдает судебным органам, которые должны организовать свою работу так, чтобы была обеспечена своевременность рассмотрения избирательных споров. При этом исключительно судом может быть отменено решение избирательной комиссии по итогам выборов. То есть, пересмотр юридически значимых последствий для всех избирательных правоотношений может быть осуществлен только судом.

Специфика избирательных правоотношений в некоторой степени предопределена и избирательным законодательством, нормы которого являются основным элементом юридического воздействия на общественные отношения в процессе выборов. Избирательным законодательством обеспечивается демократическое выборное воспроизводство органов публичной власти и осуществление гражданами конституционных избирательных прав. Отсутствие избирательного законодательства ставит под сомнение возможность существования и развития избирательных правоотношений, выступающих обязательным условием реализации

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право. Учебник. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. С. 21.

избирательных прав, и в процессе организации и проведения выборов, и в период между избирательными кампаниями.

Учитывая, что у избирательного законодательства отсутствует унифицированная юридическая структура, и им охватывается целый комплекс норм, имеющих различную отраслевую принадлежность, создающиеся на основе его положений избирательные правоотношения имеют своей характеристикой тесное единство и органическую взаимосвязь, позволяющую обеспечивать реализацию избирательных прав граждан, хотя при этом индивидуально они могут испытывать тяготение к самым разнообразным отраслям российского права, среди которых выделяется конституционное, административное, финансовое, уголовное, трудовое, гражданско-процессуальное и некоторые другие.

Таким образом, выявленные особенности избирательных правоотношений показывают, что они имеют право на признание некоторой обособленной самостоятельности. Однако нельзя забывать о том, что они являются производными от конституционных правоотношений и тесно с ними связаны, что не дает возможности утверждать о полноценном отраслевом отделении избирательных правоотношений. В данном случае они выступают в качестве предмета подотрасли конституционного права – избирательного права, имеют многие черты конституционных правоотношений и при наличии специфических характеристик являются их определенной разновидностью. В связи с этим можно определить избирательные правоотношения как специфическую разновидность конституционных правоотношений, опосредующих осуществление и защиту избирательных прав граждан и процедуру их реализации в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период.

Классификация правоотношений дискуссионна в меньшей мере, чем определение положения избирательных правоотношений в общей структуре. Различными критериями классификации или дополняются существующие и общепризнанные положения, или характеризуются авторские мнения по

рассматриваемой проблеме. В теории государства и права обычно выделяют следующие критерии классификации правоотношений: по характеру воздействия они могут быть учредительными, регулятивными, охранительными, запретительными; по содержанию обязанностей - активными, пассивными, односторонними, двусторонними или относительными; по распределению прав и обязанностей - простыми, сложными, абсолютными, относительными; по отраслям - конституционно-правовыми, административно-правовыми, гражданско-правовыми, уголовно-правовыми, процессуальными и иными, по предмету правового регулирования и т.п.<sup>1</sup>

Конституционные правоотношения имеют все те же признаки, что и иные отраслевые правоотношения, но с определенной спецификой. К примеру, большинство из этих правоотношений создается посредством одностороннего волеизъявления<sup>2</sup>. Конституционные правоотношения принято классифицировать по способу индивидуализации, по целевому назначению, по содержанию, по форме. В юридической литературе называются и другие критерии их классификации, связанные с предметом исследуемого правового явления, научным направлением, школой и позицией автора. Избирательные правоотношения, как уже было выяснено, являются разновидностью конституционных, и имеют все те же характеристики, что и конституционные правоотношения в границах подотраслевой принадлежности, основанной на выборах и избирательном процессе. Однако они имеют и специфические черты. В своем большинстве это регулятивные отношения, связанные с государственным регулированием позитивного развития избирательных отношений, с действием регулятивной функции (функцией организации), проявляющейся в двух своих основных видах: в качестве закрепительной (или статической) и динамической.

---

<sup>1</sup> Избирательное право: учеб. пособие / Под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 161.

<sup>2</sup> Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 2005. С. 702.

При статической разновидности регулятивной функции воздействия на избирательные правоотношения в актах избирательного законодательства закрепляются права и обязанности, свободы и ограничения, правовой статус, способы оптимальной деятельности избирательной системы и правила реализации воли граждан, изъявляемой в процессе формирования представительных органов власти и выбора высших должностных лиц, а также проведения референдума. Через такие статические правоотношения устанавливаются механизмы, необходимые для обеспечения реализации предписаний норм электорального законодательства. Эти отношения связаны с определением правосубъектности, закреплением и изменением правового статуса субъектов избирательного процесса; определением компетенции избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в организации электорального процесса; закреплением юридических фактов, связанных с возникновением, изменением и прекращением избирательных правоотношений; установлением конкретной правовой связи между субъектами избирательных правоотношений.

С динамической разновидностью регулятивной функции связаны обязательства субъектов избирательных правоотношений по осуществлению активных действий положительного характера, реализующих избирательные права. При помощи регулятивной функции происходит не только урегулирование общественных отношений, формирующихся в ходе выборов. Именно регулятивными отношениями обеспечивается нормальное, стабильное функционирование избирательной системы в целом.

С помощью охранительных избирательных правоотношений происходит защита избирательных прав граждан от противоправных посягательств. Их реализация осуществляется посредством установления запретов (которые могут быть абсолютными и пассивными) по совершению определенных действий с угрозой применения правовых санкций к виновным в нарушении закона. Охранительными правоотношениями государство фактически сигнализирует, какие из ценностей электоральной культуры находятся под его

особой охраной. Они во всех случаях являются властеотношениями. Посредством подобных правоотношений происходит реализация мер юридической ответственности, мер защиты и охраны субъективных прав граждан и их законных интересов, превентивных средств государственного принуждения<sup>1</sup>.

Безусловно, охранительные отношения выступают вторичным фактором в регулировании избирательных правоотношений нормами материального права и соответственно носят процессуальный характер. Поэтому исследователями, рассматривающими классификацию избирательных правоотношений, используется, как правило, их дифференциация на материальные и процессуальные отношения.

Первые из них составляют основную часть избирательных правоотношений. Их задачей является обеспечение реализации избирательных процедур, формирования состава представительных органов власти, а, следовательно, реализации избирательных прав. Процессуальные отношения, в целом производные от материальных, в избирательном процессе представлены тоже весьма значительно и выполняют не менее важные функции. Однако нельзя их и абсолютизировать в том плане, что они занимают доминирующее, преобладающее положение в общей системе избирательных правоотношений.

Некоторые авторы выделяют среди избирательных правоотношений общие и конкретные отношения. Общее, основное правовое отношение, по их мнению, является своеобразной базой, на основании которой строится весь комплекс избирательных отношений<sup>2</sup>.

В качестве разновидности охранительных правоотношений выделяются и гарантирующие отношения, которые, по мнению В.О. Лучина, опосредуют наиболее высокую степень охраны и защиты конституционных ценностей,

---

<sup>1</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 132.

<sup>2</sup> Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Избирательное право: Учеб. пособие / Под ред. д-ра юрид. наук Ю. А. Веденеева. М.: Юриспруденция, 2001. С. 34.

обеспечения правомочий субъектов конституционного права<sup>1</sup>. Однако в юридической литературе встречается и иная точка зрения: гарантийные правовые правила не являются в полной мере ни регулятивными, ни охранительными. Они имеют собственное место в механизме правового регулирования избирательных отношений и выполняют обеспечивающую роль применительно к важнейшему их компоненту – конституционному праву граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>2</sup>.

Представляется, что это не совсем правильно, поскольку гарантирующие отношения являются разновидностью охранительных. Государство и его органы несут обязанности по отношению к членам общества, в том числе и к избирателям, в реализации их прав на свободное волеизъявление адекватной воле субъектов правоотношений. В избирательном процессе главная роль в создании реальных возможностей осуществления избирательных прав ложится на избирательные комиссии, что находит отражение во всех избирательных законах. А основополагающий закон не случайно назван «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Тем самым законодатель задает гарантийными нормами основные направления развития избирательных правоотношений.

Классифицировать избирательные отношения можно и в зависимости от их роли в технологическом и пространственно-временном обеспечении избирательных прав, как это сделали С.Д. Князев и Ю.А. Веденеев, первыми рассмотрев по этому критерию отношения, не только связанные с организацией выборов, но и опосредующие реализацию избирательных прав

---

<sup>1</sup> Лучин В. О. Указ. соч. С. 133.

<sup>2</sup> Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Серия «Высшее образование». Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 159.

граждан в межвыборный период. Заслуживает внимания и выделение ими отдельной группы правотворческих избирательных отношений<sup>1</sup>.

Конкретные исследования могут приводить к другим критериям классификации и выделение типов избирательных правоотношений, например по субъектам, по юридическим фактам, т.е. основаниям, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение избирательных правоотношений, по временным критериям (постоянные, временные, действующие неопределенный срок и ограниченный), по уровню действия (федеральные избирательные правоотношения, субъектов Федерации, местные), по субъектам правотворчества, по составу (простые, сложные) и т.д.

Таким образом, избирательные правоотношения представляют собой специфическую разновидность конституционных правоотношений, опосредующих осуществление и защиту избирательных прав граждан и процедуру их реализации в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период. Особенностью избирательных правоотношений является их социально-политическое содержание, поскольку они осуществляют юридическое обеспечение практического участия граждан в передаче власти от народа органам государственной власти и местного самоуправления при помощи выборов, чем происходит фактическое опосредование воспроизводства власти в стране. Специфику избирательных правоотношений определяет также их субъектный состав (избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и их члены, избирательные объединения, наблюдатели, доверенные лица и т.д.), юридическая структура с существенным количеством процессуальных правоотношений, наличие избирательного законодательства.

Среди видов избирательных правоотношений можно выделить регулятивные, связанные с государственным регулированием позитивного развития избирательных отношений, которые могут быть статическими и

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации. 1998. № 2. С. 80.

динамическими, охранительные правоотношения, предусматривающие охрану от противоправных посягательств на избирательные права граждан. Выделяются также материальные и процессуальные избирательные правоотношения, правоотношения, связанные с организацией выборов, правоотношения, опосредующие реализацию избирательных прав граждан в межвыборный период и другие разновидности. Это свидетельствует о том, что избирательные правоотношения осуществляют решение целого комплекса разнообразных задач, связанных с постоянной реализацией избирательных прав на всех электоральных уровнях.

## **1.2 Понятие и признаки административного правонарушения**

Несмотря на богатый выбор литературных источников, посвященных понятию, сущности и видам административных правонарушений, остается без исчерпывающего ответа главный вопрос – как оно становится таковым, что определяет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение»<sup>1</sup>.

Для уяснения сущности административного правонарушения необходимо в первую очередь обратиться к законодательному материалу.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое указанным Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность»<sup>2</sup>. Тем самым законодательно установлено, что административное правонарушение обладает следующими юридическими признаками:

- противоправностью;
- виновностью;

---

<sup>1</sup> Шергин А. П. Нужна теория административной деликтологии // Государство и право. 2005. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Российская газета. № 256. 2001. 31 декабря.

- совершением действий (бездействия), предусмотренных нормами Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административной ответственности.

В исследуемой норме законодателем был использован описательный метод, посредством которого административное правонарушение определяется перечислением его юридических признаков. При этом признак виновности является характерным и для определения других видов правонарушений: для понятия преступления (ст. 14 УК РФ), а также дисциплинарного проступка (ч. 1 ст. 192 ТК РФ). Кроме того, содержание виновности для всех видов юридической ответственности неизбежно сводится к вине в форме умысла или неосторожности, но является малоинформативным для проведения общей характеристики понятия административного правонарушения.

Третий признак вообще является отсылочным. Он дает возможность определения правонарушения в качестве административного в случаях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, но не содержит необходимые условия для этого. Поэтому ясности в процессе понимания того, чем является административное правонарушение, ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ не добавляет.

В юридической литературе встречаются и другие мнения, относительно признаков административного правонарушения. Так, некоторыми авторами административное правонарушение характеризуется следующими шестью признаками:

- 1) общественной вредоносностью;
- 2) административной противоправностью. Подобное деяние напрямую запрещается Особенной частью КоАП РФ или статьями законов субъектов РФ об административных правонарушениях;
- 3) деянием, то есть сознательным, волевым действием или бездействием;

4) деянием, совершенным физическим или юридическим лицом. Оно не может быть совершено неорганизованной группой граждан, сложной организацией, не являющейся юридическим лицом (партией, финансово-промышленной группой и др.), филиалом и иным структурным подразделением юридического лица;

5) виновностью, то есть сознательным, волевым деянием, совершенным умышленно или по неосторожности;

6) наказуемостью. В возможности применения административных санкций проявляется общее свойство административных правонарушений<sup>1</sup>.

Однако вместе с административными правонарушениями наказуемыми являются, например, уголовные преступления и дисциплинарные проступки. Уже в связи с этим наказуемость административных правонарушений не имеет особых отличительных свойств, обуславливающих их отличие от тех же уголовных деяний.

При этом понятие «наказуемость» неразрывно связано с наказанием. Когда речь идет о назначении административного наказания, то оно выступает в качестве одного из объектов материальных правоотношений. Однако объект правоотношения не может быть признаком административного правонарушения.

Относительно наказуемости как признака административного правонарушения имеется еще одно суждение. «Наказуемость – это признак противоправного деяния, не характеризующий его сущность, а указывающий на его неизбежное юридическое последствие, неблагоприятное для правонарушителя»<sup>2</sup>. С одной стороны, в данном случае наказуемость исключается из сущностной характеристики противоправности. С другой стороны, как полагает автор, наказуемость все-таки остается признаком противоправности, хотя и ориентированным на наказание. Как же тогда

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд. М., 2005. С. 524–525.

<sup>2</sup> Васильев Э. А. Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

оценивать противоправные действия (бездействие), за которые не предусмотрена юридическая ответственность? Там наказание как конечная цель отсутствует. Но тогда получается, что нет признака наказуемости, а соответственно, и противоправности. Причем вероятно, что объем ненаказуемой противоправности значительно превышает наказуемую противоправность с учетом всех видов юридической ответственности. Очевидно, противоправность должна характеризоваться такими признаками, которые присущи ей изначально и свидетельствуют о том, что действия (бездействие) идут вразрез с правовыми нормами и основанными на них правоотношениями.

Если рассматривать признаки административного правонарушения, предлагаемые Д.Н. Бахрахом, Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариковым, сложно выявить принципиальные различия между приведенными выше третьим и пятым признаками, так как оба имеют отношение к субъективной стороне административного правонарушения. В свою очередь, четвертый признак, по существу, представляет собой характеристику субъекта состава административного правонарушения.

Говорить о вредности (первый признак) административного правонарушения в принципе обоснованно, но этот же признак имеется и у других правонарушений, например в сфере гражданско-правовой или дисциплинарной ответственности.

Таким образом, попытка уйти от трех признаков административного правонарушения, названных законодателем в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, не является удачной. Как представляется, предложение о возможности применения признаков административного правонарушения для характеристики конкретных ситуаций, также не выглядит приемлемым<sup>1</sup>. Возлагая на признаки административного правонарушения такую задачу, сторонники этой точки зрения не приводят соответствующих доводов.

---

<sup>1</sup> Чаннов С. Е. Состав административного правонарушения как основание административной ответственности // СПС «КонсультантПлюс». URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=31551> (дата обращения 10.08.2016).

Рациональность такой характеристики сомнительна, так как она не содержит познавательной информации применительно к каждому административному правонарушению. Однако все меняется, если признаки использовать в характеристике общего понятия административного правонарушения, определения его образа в целом. При таком подходе становится ясным, «что делают» признаки административного правонарушения.

Анализ трех названных законодателем признаков позволяет сделать предположение о том, что наиболее предпочтительным вариантом по выявлению сущности административного правонарушения может быть исследование такого его признака, как противоправность.

Дело в том, что третий признак, как указывалось выше, только причисляет конкретное правонарушение к числу административного и никаким образом не характеризует эту связь.

При сравнении двух других признаков – противоправности и виновности, можно сделать вывод о том, что именно противоправность выступает характеристикой для начала оценки поведения субъекта. Виновность же является одним из критериев уже совершенного противоправного действия (бездействия). Кроме этого, противоправности всегда соответствует объективная форма действия (бездействия), а виновности – субъективные признаки.

Противоправность - это результат нарушения любых правовых норм, так как она является свойством любых правонарушений. При противоправном поведении лицо, которое его допускает, не учитывает правовые установления, дозволения, предписания. Оно игнорирует как права и интересы других лиц и организаций, так и интересы государства и общества в целом. Подобное поведение является непредсказуемым для многих, поскольку исходит из личных интересов правонарушителя. В связи с этим оно неудовлетворительно, не допустимо и не отвечает установленным требованиям и общественным представлениям. Противоправное поведение влечет социальное неодобрение.

Противоправные действия (бездействие), являясь по своей природе агрессивными к правовым предписаниям, всегда отрицательно воздействуют на предметы материального мира или сферу общественной морали и нравственности или и на то и на другое одновременно. Вследствие противоправных действий (бездействия) возможно изменение и прекращение соответствующих развивающихся правоотношений. При этом с точки зрения интересов общества в целом «издержки» могут быть значительными или незначительными, материальными или моральными, восполнимыми или невосполнимыми. Противоправное поведение мешает нормальной жизни общества, так как создает угрозу для здоровья и имущества граждан, имущества организаций, а также неимущественных прав, для установленного в обществе правопорядка, состояния законности в государстве. В этом заключается опасность противоправности, поэтому она признается негативным социально-правовым явлением.

С противоправным поведением не следует отождествлять неправильное поведение, то есть не отвечающее морально-этическим установкам и требованиям, но не противоречащее правовым нормам. В данном контексте неправильное поведение можно рассматривать в качестве варианта правомерного деяния.

Противоправность – противоположность правомерного поведения. Правомерность и противоправность не могут существовать одновременно, поскольку одно исключает другое. Это результат поведения любого физического или юридического лица. Правомерным поведением признаются законные, внутренне оправданные, совершаемые с полным правом действия (бездействие)<sup>1</sup>. Правомерное поведение приносит пользу всему обществу и потому заслуживает уважения и одобрения. Следует отметить, что правомерное поведение предполагает повиновение правовым нормам, самодисциплину и самоограничение, что оно изменяет или прекращает существующие правоотношения в русле правовых установок.

---

<sup>1</sup> Большой толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. С. 778.

В юридической литературе административная противоправность как правовая категория понимается достаточно однозначно. Утверждается, что это действия (бездействие), нарушающие установленные нормами права специальные правила, нормы, стандарты, защищаемые нормами административного права<sup>1</sup>. Аналогичные доводы приводятся и в другом издании<sup>2</sup>. Существует и мнение, что «административное правонарушение посягает чаще всего на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Противоправность деяния заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом, должностным лицом или гражданином установленных правил, норм, стандартов, требований. При этом противоправное деяние не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий»<sup>3</sup>.

Однако в приведенных суждениях ничего не сказано об отличии административной противоправности от других видов противоправности, ее специфических признаках. Наиболее перспективным вариантом сравнительно видового анализа противоправности является аспект ее опасности. Отличие административной противоправности только по признаку ее принадлежности к административному праву не является обоснованным, поскольку она может носить межотраслевой характер при совершении административных правонарушений в сферах деятельности, регламентируемых иными отраслями права, и от других видов противоправности ее отличает характер и степень опасности.

Противоправность административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, отличается от противоправности правонарушений, влекущих гражданско-правовую, материальную и дисциплинарную ответственность. Она всегда направлена на нарушение норм публичного права и правовых запретов, предусмотренных в Особенной части

---

<sup>1</sup> Чижевский В. С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. 5-е изд. М., 2005. С. 22.

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. 4-е изд. М., 2004. С. 25.

<sup>3</sup> Административное право / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 279.

КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Эти нормы, безусловно, защищают и частные интересы потерпевших лиц, но в данном случае они как бы «растворяются» в публичных интересах, сформулированных в законодательстве.

Из-за этого характеристике опасности при противоправности административного правонарушения свойственно изменяться. Противоправность представляется более опасной для публичных интересов, сформулированных в публично-правовых нормах и юридических запретах, установленных в законодательстве об административных правонарушениях. Это свидетельствует о необходимости более жесткого государственного реагирования в отношении административной противоправности, нежели реакция на противоправные проявления нарушений, подлежащих гражданско-правовой, материальной и дисциплинарной ответственности.

По своей правовой природе противоправность административного правонарушения имеет определенные сходства с противоправностью уголовного деяния. В частности, это проявляется в обоих случаях в очевидном и постоянном приоритете публичных интересов, охраняемых государством от противоправных посягательств. Однако по степени опасности административные правонарушения отличаются от преступлений. Бесспорно, что наибольшая ее концентрация содержится в уголовном деянии.

Как представляется, административная противоправность не должна восприниматься как некая абстрактная и теоретическая категория, характеризующая административное правонарушение. Своим содержанием она связана с объективной действительностью. Правовая реакция государства следует именно в отношении факта противоправности. Законодатель, выделяя конкретное событие противоправности, производит оценку на предмет ее дифференциации в качестве административной. В это время административного правонарушения не могло быть, его формирование есть следствие деятельности законодателя, поэтому административная

противоправность является не просто признаком, а самой сутью административного правонарушения.

Таким образом, рассмотрев признаки административного правонарушения можно дать его определение. Административное правонарушение представляет собой межотраслевое виновное противоправное действие (бездействие), по своему характеру и степени общественной опасности отвечающее критериям правонарушения, влекущего административную ответственность. Основным признаком административного правонарушения является противоправность, которая выражается в осуществлении действий (бездействия), нарушающих нормы публичного права и правовых запреты, предусмотренные в Особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Противоправность административных правонарушений несет опасность для публичных интересов государства и общества и требует соответствующей государственной реакции, в отличие от гражданско-правовых деликтов, материальных и дисциплинарных проступков. В то же время степень опасности административных правонарушений и преступлений является различной, что позволяет законодателю осуществлять дифференциацию деяний на административно-правовые и уголовно-правовые в зависимости от состояния объективной социальной среды, а также реакции на них со стороны общества.

### **1.3 Административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения в системе административных правонарушений**

Конституция РФ в п. «к» ст. 72 относит административное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее

субъектов<sup>1</sup>. Как представляется, законодательство об административных правонарушениях выступает в качестве части административного законодательства и также относится к предметам совместного ведения. Это подтверждается и п. 1. ст. 1.1. КоАП РФ, предусматривающей, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Таким образом, систему административных правонарушений необходимо рассматривать в совокупности правонарушений, предусмотренных федеральным и региональным законодательством. При этом следует учитывать, что для того, чтобы считать деяние административным правонарушением, ответственность за него должна быть предусмотрена именно в законодательстве об административных правонарушениях, а не в каких-либо других нормативных правовых актах.

Так, разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросах определения и формирования системы органов публичной власти позволило регионам страны принимать собственное избирательное законодательство, в котором, в том числе, предусматривать нормы об ответственности за его несоблюдение. Однако в подавляющем большинстве случаев подобные нормы являются бланкетными и отсылают к федеральному законодательству. По мнению О.Н. Дзюбы, «субъекты Российской Федерации могут устанавливать административную ответственность за нарушения избирательного законодательства только в том случае, если устанавливаются дополнительные гарантии избирательных прав и прав граждан на участие в референдуме, но никак не за нарушения правил проведения выборов и референдума»<sup>2</sup>. С таким выводом достаточно сложно согласиться, поскольку законодательством субъектов РФ может

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

<sup>2</sup> Дзюба О. Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними // Чиновник. 2006. № 1. URL:<http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/2006/01/03/> (дата обращения 17.08.2016).

предусматриваться ответственность на административные правонарушения, не отнесенные к таковым федеральным законодателем.

Из всего массива законодательных актов субъектов РФ только в двух из них определены такие правонарушения. В частности в Орловской области предусмотрена ответственность за «нарушение законодательства о выборах и референдумах в Орловской области, повлекшее за собой незаконное ограничение избирательных прав граждан при проведении выборов в органы государственной власти Орловской области, органы местного самоуправления Орловской области, референдума Орловской области, местного референдума в Орловской области, отзыва Губернатора Орловской области, отзыва выборного должностного лица местного самоуправления Орловской области, депутата представительного органа местного самоуправления Орловской области, если ответственность за данное правонарушение не наступает в соответствии с федеральным законодательством»<sup>1</sup>. А в Рязанской области к административной ответственности могут привлечь за «нарушение права граждан инициировать процедуру отзыва главы муниципального образования, депутата представительного органа местного самоуправления, если такая процедура установлена уставом муниципального образования»<sup>2</sup>. Таким образом, указанные деяния дополняют группу административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, предусмотренных КоАП РФ, и выступающих как часть общей системы.

Рассмотреть особенности их положения в системе административных правонарушений позволяет, в первую очередь, систематизация правонарушений в Особенной части КоАП РФ, осуществленная по объекту посягательства. Общественная вредность как содержательный признак деления административных правонарушений на категории должна, прежде всего, отражать важность и ценность объекта посягательства. Поэтому

---

<sup>1</sup> Об ответственности за административные правонарушения : закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ (ред. от 1.07.2016) // Орловская правда. № 81. 2013. 8 июня.

<sup>2</sup> Об административных правонарушениях : закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ (ред. от 21.07.2016) // Рязанские ведомости. № 233. 2008. 10 декабря.

категории административных правонарушений зависят от корреспондирующего им объекта. Объективность изменений в общественных отношениях, зависящих от ценности объекта, отражает характер общественной вредности; интенсивность же отрицательного воздействия на объект – степень общественной вредности<sup>1</sup>.

Классификация административных правонарушений по общественной вредности на основе выделения их объекта обуславливает формализацию первого порядка при установлении места каждого правонарушения в системе категорий. Дополнением к первому порядку может являться формализация второго порядка – классификация наказаний по характеру и степени их строгости. Величина санкций должна отражать действительный характер и степень общественной вредности административного правонарушения<sup>2</sup>. Однако в КоАП РФ административные правонарушения группируются по родовому объекту, а группировочные классификаторы второго порядка (определяющие порядок группировки внутри главы) законодателем не определены. В связи с этим Л.Л. Попов предлагает использовать комплексный критерий определения системы административных правонарушений, который включает родовой объект посягательства и отраслевую направленность проступка<sup>3</sup>. По мнению Ю.А. Тихомирова, подобный комплексный критерий позволяет объединить совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правоотношений<sup>4</sup>.

Как представляется, систематизация административных правонарушений по классификационным группам проведена в Особенной части КоАП именно по такому принципу и включает в себя следующие их виды:

---

<sup>1</sup> Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1975. С. 126.

<sup>2</sup> Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). Воронеж: Изд-во Воронежского института, 1970. С. 27.

<sup>3</sup> Попов Л. Л. Административное право: Учебник для вузов. М.: Юрист, 2005. С. 232.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 12.

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан (гл. 5 КоАП РФ);
2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (гл. 6 КоАП РФ);
3. Административные правонарушения в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ);
4. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ);
5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (гл. 9 КоАП РФ);
6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ);
7. Административные правонарушения на транспорте (гл. 11 КоАП РФ);
8. Административные правонарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ);
9. Административные правонарушения в области связи и информации (гл. 13 КоАП РФ);
10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14 КоАП РФ);
11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15 КоАП РФ);
12. Административные правонарушения в области таможенного дела (гл. 16 КоАП РФ);
13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти (гл. 17 КоАП РФ);
14. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима

пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации (гл. 18 КоАП РФ);

15. Административные правонарушения против порядка управления (гл. 19 КоАП РФ);

16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20 КоАП РФ);

17. Административные правонарушения в области воинского учета (гл. 21 КоАП РФ).

Изучив установленную законодателем систематизацию и содержание классификационных групп, можно установить, что административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, были объединены в группу правонарушений, посягающих на права граждан. Действительно, избирательные права как объект посягательства относятся к правам граждан как родовому объекту. При этом следует обратить внимание, что эта группа правонарушений размещена в гл. 5 КоАП, открывающую Особенную часть кодекса.

Такое положение административных правонарушений, посягающих на права граждан, в их общей системе не случайно. В первую очередь, это связано с отношением к правам человека, заложенным в Конституции РФ. Уже при определении основ конституционного строя установлено, что права и свободы человека являются высшей ценностью, а государство обязано их признавать, соблюдать и защищать. Наименование глав Конституции РФ и их последовательность тоже несет свою смысловую нагрузку, поэтому включение прав и свобод человека и гражданина во вторую главу показывает, что они имеют для государства основополагающее значение. К этой же главе относится ст. 32, согласно которой граждане «имеют право избирать и быть

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»<sup>1</sup>.

Значимость избирательных прав определяется и тем, что они закреплены в основных международных актах о правах человека. Ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. предусматривает, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». При этом «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»<sup>2</sup>. Несмотря на то, что декларация формально носит рекомендованный характер, она стала примером для включения положений о правах человека, в том числе избирательных, в конституции многих государств, к которым относится и Россия.

Избирательные права предусмотрены и в других международных актах, в которых участвует наша страна, что делает эти документы частью российской правовой системы и возлагает на государство обязанность по защите этих прав от посягательств перед лицом всего мирового сообщества. В частности, Международный пакт ООН о гражданских и политических правах 1966 г. в ст. 25 содержит требование о том, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. № 67. 1995. 5 апреля.

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»<sup>1</sup>.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в ст. 3 Протокола № 1 также обязывает наше государство «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»<sup>2</sup>.

В основополагающих международных документах провозглашается и право человека на эффективную защиту его избирательных прав. Так, п. 9 раздела 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов 1994 г. уделяет специальное внимание защите избирательных прав: «Государства должны обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии и суды»<sup>3</sup>. Ст. 16 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2002 г. устанавливает, что «в случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, - также в избирательных органах. Лица,

---

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах : Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1, подписанным в г. Париже 20.03.1952) // Бюллетень международных договоров. № 3. 2001.

<sup>3</sup> Декларация о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. // Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М., 2004. С. 813–816.

виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами»<sup>1</sup>.

Таким образом, признание международными актами и Конституцией РФ за гражданами избирательных прав с соответствующей обязанностью государства их охранять и защищать, придает им не только статус конституционных прав, но и требует особого внимания для предотвращения посягательств на них. При этом систематический вид толкования Особенной части КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что законодатель осуществил дифференциацию административных нарушений конституционных прав граждан. Изучив гл. 5 можно обнаружить, какие из них поставлены государством на первое место по приоритетности защиты от посягательств, исходя из структурированности кодекса.

В частности, к гл. 5 отнесены административные правонарушения, посягающие на такие конституционные права как избирательные права (34 статьи), трудовые права (11 статей), семейные права (4 статьи), право на информацию (4 статьи), право на социальное обеспечение (2 статьи), право на образование (1 статья) и др. Очевидно, что из 68 предусмотренных главой статей половина относится к административным посягательствам на избирательные правоотношения. При этом некоторые составы правонарушений лишь условно могут быть включены в данную главу. Например, составы административных правонарушений, предусмотренные статьями 5.64-5.68, касающиеся деятельности политических партий, только очень относительно можно причислить к посягательствам на право граждан на объединение. Некоторые же конституционные права вообще содержатся в других главах. Так, посягательства на право граждан на частную собственность, охраняемое Конституцией РФ, включены в гл. 7 КоАП РФ, а на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды – в

---

<sup>1</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. февраль 2006 г. № 2.

гл. 8 Кодекса, что можно объяснить объединением правонарушений по видовым объектам и конкретным сферам деятельности.

Таким образом, определенная дифференциация административных правонарушений, посягающих на конституционные права граждан, прослеживается. Тем не менее, и качественное определение правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в главу о нарушениях прав граждан, и их большой количественный состав показывает, что для государства защита электоральных прав имеет огромное значение.

Логика федерального законодателя была скопирована в регионах, где структурирование законов об административных правонарушениях проходило по такому же принципу. В Орловской области статья 2.1 закона, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах в Орловской области, расположена в гл. 2, носящей название «Административные правонарушения, посягающие на права граждан». В Рязанской области статья 2.1 закона, предусматривающая ответственность за нарушение права граждан инициировать процедуру отзыва главы муниципального образования, депутата представительного органа местного самоуправления также размещена в гл. 2, которая называется «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан». Вряд ли рязанские законодатели этим хотели подчеркнуть особую значимость избирательных прав, просто других статей о правонарушениях, посягающих на иные права граждан, в главе закреплено не было. Так или иначе, в обоих субъектах РФ административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, предваряют весь комплекс предусмотренных соответствующими законами правонарушений, что показывает особое к ним внимание и в регионах страны.

Что же касается распределения административных правонарушений внутри гл. 5 КоАП РФ, то законодатель изначально ее структурировал исходя из правил юридической техники, последовательно располагая правонарушения, имеющие один и тот же видовой объект посягательства. В

связи с тем, что при принятии Кодекса из 44 составов правонарушений 25 предусматривали посягательство на избирательные правоотношения, они и открывают Особенную часть КоАП РФ. В дальнейшем по мере изменения общественных отношений глава дополнялась как правонарушениями, посягающими на избирательные права, так и другими административными проступками, что нарушило их видовую группировку, по сути, имеющую значение только для удобства пользования Кодексом.

Таким образом, законодательное регулирование административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, однако на региональном уровне оно реализовано только в Орловской и Рязанской областях. В системе административных правонарушений посягательства на избирательные правоотношения занимают отдельное наиболее важное место, что прослеживается исходя из структуры законодательных актов, содержащих нормы об административной ответственности за нарушение избирательных прав, поскольку они открывают комплекс проступков, предусмотренных как Особенной частью КоАП РФ, так и законами субъектов РФ. Это связано с тем, что избирательные права граждан имеют огромное значение для мирового сообщества, закреплены в основополагающих актах международно-правового характера, обладают в нашей стране конституционным статусом, в связи с чем требуют особого внимания государства к вопросам их охраны и защиты.

## **ГЛАВА 2 ОБЪЕКТ И ОБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

### **2.1 Объект административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения**

Юридическим основанием привлечения лица к ответственности за совершение административного правонарушения является наличие его состава. При помощи состава происходит отражение существенных признаков реальных явлений, к которым в данном случае относятся определенные противоправные действия (бездействие). Перечень этих признаков представляет собой необходимое и достаточное основание, квалифицирующее деяние как административное правонарушение. Составы административных правонарушений устанавливает законодатель, чем осуществляет выражение правовой и социально-политической сущности деяний, которые достигли высокой степени вредности для общества.

Понятие состава правонарушения было выработано юридической наукой в результате долгого поиска, который привел к выделению некоторых общих характеристик. Первоначально состав определялся по отношению к уголовным преступлениям и представлялось, что у него должны быть две части – объективная и субъективная<sup>1</sup>. Существовало и другое мнение о том, что субъект и объект относятся к преступлению, а в его состав включается только объективная и субъективная сторона<sup>2</sup>. Советскими учеными также было предложено элементами состава преступлений считать общественную опасность и уголовную противоправность<sup>3</sup>. В итоге доктрины уголовного и административного права в состав соответствующих правонарушений

---

<sup>1</sup> Герцензон А. А. Уголовное право. Часть общая. М., 1948. С. 285 ; Советское уголовное право. Часть общая / Под ред. М. А. Гельфера. М., 1972. С. 285.

<sup>2</sup> Советское уголовное право. Часть общая / Отв. ред. В. М. Чхиквадзе. М., 1952. С. 187.

<sup>3</sup> Ной И. С. Новое в трактовке основных уголовно-противоправных понятий // Советское государство и право. 1982. № 7. С. 98.

включили четыре элемента: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. При этом в законодательстве это понятие не было установлено. Первое упоминание о нем встречается в ст. 16 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 г.

Применительно к административному правонарушению КоАП РСФСР 1984 г. только в ст. 227 употреблял наименование «состав», отсутствие которого выступало одним из обстоятельств, исключающих производство по делу. Действующий КоАП РФ словосочетание состав административного правонарушения применяет два раза: в ч. 2 ст. 4.4 о назначении наказания за совершение нескольких правонарушений и в п. 2 ч. 1 ст. 24.5, аналогичной ст. 227 прежнего кодекса. То есть для осуществления производства по делу и привлечения к ответственности за совершение административного правонарушения требуется наличие его состава. Этим ему придается значимость как одной из важнейших категорий административного права. Поскольку при производстве по делу отсутствие в деянии состава административного правонарушения служит основанием для его прекращения на любой стадии рассмотрения, он может решить судьбу всего производства по делу об административном правонарушении.

Одним из элементов состава административного правонарушения выступает объект. К объекту, на который посягают административные правонарушения, относятся правоотношения, имеющие своим основанием нормы различных отраслей права, а также правоотношения, находящиеся под охраной правовых норм самого КоАП РФ, в частности отношения по защите прав граждан (гл. 5). М.С. Студеникина объект административного правонарушения представляет в виде общественных отношений, урегулированных правовыми нормами и охраняемых административными санкциями<sup>1</sup>. Примерно такого же мнения придерживаются и другие авторы,

---

<sup>1</sup> Студеникина М. С. Состав административного проступка // Ученые записки ВНИИСЭ. М., 1968. № 15. С. 72.

заменяя в дефиниции административные санкции мерами административной ответственности<sup>1</sup>.

Важное значение имеет классификационное деление объектов административных правонарушений, поскольку позволяет квалифицировать противоправные деяния, т.е. относить их к конкретным статьям Особенной части КоАП РФ или статьям законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность. Кроме того, классификация имеет целью более четкое определение объекта каждого деяния и его места в общей системе защищаемых административными санкциями отношений. В.А. Печеницын считает, что наиболее приемлемой классификацией является деление объектов административных правонарушений исходя из степени их обобщения, уровня абстрактности<sup>2</sup>. Некоторые исследователи в связи с этим выделяют три группы объектов: общий, родовой и видовой (непосредственный)<sup>3</sup>. Однако, как представляется, более правильным является выделение непосредственного объекта как самостоятельного вида и традиционная классификация объектов на четыре группы: общий, родовой, видовой и непосредственный<sup>4</sup>.

Общий объект административного правонарушения представляет собой совокупность всех общественных отношений, подлежащих охране административным законодательством. К ним относятся общественные отношения, регулирование которых осуществляется нормами, принадлежащими к различным отраслям права (конституционному, трудовому, гражданскому, земельному, экологическому, финансовому), а охрана и защита производится посредством мер административной ответственности. В качестве общего объекта административного

---

<sup>1</sup> Административное право России / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, К. Ш. Киясханова. М., 2009. С. 371 ; Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть. Учебник. М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. С. 393.

<sup>2</sup> Печеницын В. А. Актуальные проблемы административной ответственности // Вестник Омского университета. 1999. № 1. С. 107.

<sup>3</sup> Административное право / Под ред. П. М. Ершова, Д. П. Звоненко, М. В. Иванова, А. Ю. Малубова, Г. Ю. Малубова. М., 2011. С. 325–326.

<sup>4</sup> Административное право России / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, К. Ш. Киясханова. С. 374.

правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в ст. 1.2 КоАП РФ общественных отношений. Согласно ст. 1.2 КоАП РФ общий объект составляют общественные отношения, связанные с защитой личности, охраной прав и свобод человека и гражданина, охраной здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, защитой общественной нравственности, охраной окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защитой законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

В юридической науке сложилось мнение, что при совершении противоправного деяния правонарушитель тем самым осуществляет нарушение сложившихся традиционных общественных отношений в какой-либо сфере жизнедеятельности человека, общества и государства, охраняемых, например, санкциями административного законодательства<sup>1</sup>. Однако, А.С. Никитин выступает с критикой такой позиции. Он считает, что административное правонарушение посягает, как правило, только на материальные нормы права, находящиеся в статическом состоянии. Правонарушитель не может совершать посягательство на объект административного проступка в виде общественных отношений, поскольку этих отношений на момент посягательства пока нет. Нарушитель, вторгаясь в сферу материальных прав, привносит сам же из внешней среды отношения в виде противоправного деяния. Отношения правонарушителя вступают во взаимодействие с нормой материального права в виде конкретной статьи КоАП РФ и не являются чем-то внешним, на что он может посягать. В связи с этим, по мнению автора, нельзя рассматривать общественные отношения как объект состава правонарушения. В этом качестве выступает, как правило,

---

<sup>1</sup> Сеницына С.В. Объект административного правонарушения как совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права и охраняемых мерами административной ответственности // Наука и современность. 2015. № 35. С. 240.

нарушенная материально-правовая норма<sup>1</sup>. При всей на первый взгляд логичности выводов А.С. Никитина, представляется, что он исходит из ложных посылок. Административные правоотношения между компетентным органом и правонарушителем действительно могут возникнуть только при совершении последним административного правонарушения. Но объектом посягательства являются не административные правоотношения, а общественные отношения, регулируемые другими отраслями права. И они уже могут возникнуть и начать реализовываться к тому моменту, когда на них будет совершаться посягательство. Например, предусмотренное ст. 5.69 КоАП РФ создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании может происходить уже при реализации избирательного правоотношения, возникшего между избирательной комиссией и гражданином, получившим бюллетень. Таким образом, общим объектом все же являются общественные отношения. Применительно к избирательным правоотношениям, общим объектом административных правонарушений, посягающих на них необходимо признать всю совокупность общественных отношений, охраняемых и защищаемых КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Родовым объектом административного правонарушения является однородная группа общественных отношений, которые выступают в качестве неотъемлемой части общего объекта. Родовой уровень представляется высшим в структурных подразделениях общественного объекта, его самостоятельной частью. Родовой объект имеет значение для проведения научной и законодательной классификации административных правонарушений, а также норм, которые предусматривают ответственность за их совершение. Кроме того, с его помощью законодатель определяет, какое место должны занять вновь издаваемые административно-правовые нормы в действующем законодательстве.

---

<sup>1</sup> Никитин А. С. О некоторых противоречиях объекта административного правонарушения // Современное право. 2007. № 7. С. 58–59.

Объединение общественных отношений, возникающих в отдельной сфере и составляющих категорию родового объекта, в частности отражено в конструкции Особенной части КоАП РФ: в ней конкретные правонарушения включены в одну из глав, расположенных по родовому признаку. Особенная часть КоАП РФ в названиях глав 5-21 указывает на родовые объекты административных правонарушений. Их образуют общественные отношения, складывающиеся в различных сферах (в частности): глава 5 – в области реализации прав граждан; глава 7 – в области охраны собственности; глава 8 – в сфере охраны окружающей среды и природопользования; глава 15 – в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг; глава 20 – в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Таким образом, выделение родовых объектов позволяет законодателю систематизировать составы административных правонарушений. Они группируются по главам КоАП РФ с использованием смешанного способа: исходя из родового объекта и по сфере (отрасли), в которой совершается правонарушение.

Однако вопросы деления объекта административного правонарушения на общий и родовой неоднозначно оцениваются современными исследователями. Так, по мнению М.В. Цыкунова, деление общего объекта административных правонарушений на родовые реализовано в КоАП РФ с нарушением требований формальной логики: зачастую в одной главе расположены составы административных правонарушений, объекты которых отражены в наименованиях других глав Особенной части КоАП РФ, и в то же время составы административных правонарушений, имеющих один и тот же родовой объект, оказываются в разных главах<sup>1</sup>. И.Ш. Килясханов также отмечает, что законодатель наряду с критерием родового объекта при систематизации Особенной части КоАП РФ обращается к критерию сферы (области), с которой связаны те или иные правонарушения. Автор полагает,

---

<sup>1</sup> Цыкунов М. В. Институты государственной власти как объект административного правонарушения // Полицейское право. 2008. № 1. С. 61

что такой подход соответствует традиционному для Особенной части административного права рассмотрению вопросов управления в различных отраслях и сферах. В то же время, он считает необходимым произвести реструктуризацию Особенной части кодекса на основе анализа объектов противоправных посягательств, предусмотренных КоАП РФ<sup>1</sup>.

В Особенной части КоАП РФ административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, как ранее уже указывалось, содержатся в гл. 5. Исходя из ее наименования, можно определить, что их родовым объектом являются общественные отношения в области реализации прав граждан. При этом в юридической литературе отмечается, что в связи с большим количеством административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, целесообразно их выделить в отдельную главу под названием «Административные правонарушения в области выборов и референдумов». Дополнительной мотивацией является предположение, что это не нарушит конструкцию объекта (общий, родовой, видовой и непосредственный) и логическое построение гл. 5 КоАП РФ<sup>2</sup>. Однако выделение в данном случае отдельной главы как раз и будет нарушением систематизации административных правонарушений по родовому объекту. Как представляется, в случае необходимости вывода избирательных правонарушений из гл. 5 КоАП РФ для их объединения и последовательного расположения логически грамотнее разместить их в подглаву 5.1 с названием «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан». Это подчеркнет особое место подобных правонарушений в их общей системе и не нарушит логику группирования по родовому объекту.

Видовой объект административных правонарушений представляет собой разновидность родового объекта, специфическую обособленную группу общественных отношений, являющихся общими для ряда проступков,

---

<sup>1</sup> Килясханов И. Ш. К вопросу о реструктуризации Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Полицейское право. 2007. № 2. С. 76.

<sup>2</sup> Дзюба О. Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 117.

входящих в одну главу. Выделение видového объекта дает возможность детализировать и разграничивать общественные отношения между собой, позволяя правоприменителю правильно квалифицировать противоправные действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности. Так, если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, судья может переквалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменяет подведомственности его рассмотрения<sup>1</sup>. Законодатель широко использует видовые объекты при установлении административной ответственности, например, за нарушение правил паспортной системы, рынка ценных бумаг, оборота оружия<sup>2</sup>.

К.В. Лавринюк при определении объекта административных правонарушений, посягающих на права граждан, классифицирует их на следующие группы:

- административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан;
- административные правонарушения, посягающие на трудовые права граждан;
- административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних;
- административные правонарушения, посягающие на права участников кредитных отношений;
- административные правонарушения, посягающие на права инвалидов;

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>2</sup> Цыкунов М. В. Указ. соч. С. 64.

- административные правонарушения, посягающие на свободу совести и вероисповедания;

- административные правонарушения, посягающие на права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;

- административные правонарушения, посягающие на права граждан в сфере информации;

- административные правонарушения, посягающие на права граждан на достойные похороны и погребение.

- административные правонарушения, посягающие на права граждан на образование<sup>1</sup>.

Таким образом, автор относит к видовому объекту административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, избирательные права граждан. Такого же мнения придерживается и С.В. Сеницына, определяя, что правонарушения, предусмотренные ст. ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52 гл. 5 КоАП РФ посягают на избирательные права граждан<sup>2</sup>.

Однако О.Н. Дзюба задается вопросом, всегда ли административное нарушение избирательного законодательства будет посягать на права граждан? Исследователь полагает, что при сокрытии остатков тиражей бюллетеней, используемых на выборах и при голосовании на референдуме, посягательство на избирательные права граждан будет только в том случае, если такое сокрытие окажет влияние на итоги выборов или референдума. Однако наказание наступает не обязательно за сокрытие, имевшее цель повлиять на результаты голосования, но и за сокрытие, которое не привело к наступлению негативных правовых последствий. В связи с этим О.Н. Дзюба не считает именно избирательные права видовым объектом административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения. Автор в качестве видового объекта выделяет группу общественных отношений,

---

<sup>1</sup> Лавринюк К. В. Объект административных правонарушений, посягающих на права граждан // Мир экономики и права. 2010. № 12. С. 71.

<sup>2</sup> Сеницына С. В. Указ. соч. С. 241.

которые связаны с организацией и проведением выборов, регулируемых Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и избирательным законодательством субъектов РФ, в виде, например, правовых гарантий обеспечения деятельности избирательных комиссий<sup>1</sup>. Представляется, что при определении видового объекта О.Н. Дзюба не учитывает, что избирательные правоотношения могут возникать и при участии граждан в референдуме, а избирательное законодательство не ограничивается только одним из федеральных законов. А позиция автора по поводу последствий сокрытия бюллетеней вообще вызывает недоумение. Если обратиться к составам административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, то во всех из них напрямую избирательные права граждан будут нарушаться только при возникновении последствий в результате их совершения, в частности при изменении итогов выборов. Но одним из постулатов административного права является то, что большинство административных правонарушений имеет формальный, а не материальный состав, и субъекты подлежат наказанию уже за сам факт их совершения, невзирая на возможность наступления отрицательных последствий. Не являются исключением административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения. Следуя логике О.Н. Дзюбы, при их совершении избирательные права граждан вообще не нарушаются, поскольку последствий обычно не возникает. Но ведь и посягательство на них не обязательно должно быть оконченным.

Дополнительно исследователь выделяет подвидовые объекты административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, и классифицирует их как посягающие на деятельность избирательных комиссий, посягающие на отношения в ходе финансирования выборов и посягающие на общественные отношения при проведении

---

<sup>1</sup> Дзюба О. Н. Указ. соч. С. 116.

предвыборной агитации<sup>1</sup>. В связи с этим не совсем понятно, к какому подвиду относится административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.47 КоАП РФ, в частности за сбор подписей избирателей или участников референдума в запрещенных местах.

Все же представляется, что видовым объектом административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, являются общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) «избирательные права граждан – конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>. Таким образом, избирательные права граждан не ограничиваются только прямыми конституционными правами (активным и пассивным), а предусматривают целый комплекс прав граждан, реализация которых позволяет им участвовать в подготовке и проведении избирательных кампаний.

Непосредственным объектом правонарушения выступает часть однородных общественных отношений, конкретное общественное отношение, на которое осуществляет посягательство проступок, против которого оно

---

<sup>1</sup> Дзюба О. Н. Указ. соч. С. 116–117.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

непосредственно направлено. Как отмечают Н.В. Румянцев и А.И. Стахов, каждое деяние, образующее административное правонарушение, посягает на конкретные общественные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами и обеспеченные санкциями в виде конкретных административных наказаний<sup>1</sup>. При помощи общественных отношений, относящихся к непосредственным объектам, можно наиболее полно раскрыть природу правонарушений, выявить их специфические признаки. Непосредственные объекты являются частью видовых и родовых объектов. Именно для охраны непосредственных объектов законодательно установлены нормы, конкретизирующие составы административных правонарушений, определяющие виды и размеры наказаний.

Непосредственным объектом может быть конкретная норма, правило, предписание, требование, запрет. Непосредственные объекты позволяют проводить разграничение однородных административных правонарушений между собой. Выяснение непосредственного объекта административного правонарушения необходимо правоприменителю во всех случаях квалификации содеянного. При этом необходимо отметить, что значительная часть административных правонарушений осуществляет посягательство только на какой-либо один непосредственный объект. Однако известны и административные проступки, посягающие на два или более непосредственных объектов. Например, ст. 12.30 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. Данным правонарушением причиняется ущерб как безопасности дорожного движения, так и здоровью человека.

---

<sup>1</sup> Административная ответственность / Под ред. Н. В. Румянцева, А. И. Стахова. М., 2011. С. 40.

А.В. Протченко все непосредственные объекты административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, разделяет на четыре группы:

- установленные законодательством РФ общие правила организации и проведения выборов, референдума (ст. 5.1, ст. ст. 5.3-5.7, ст. 5.45, ст. 5.56 КоАП РФ);

- установленные законодательством РФ общие правила проведения предвыборной агитации в период организации и проведения выборов, референдума (ст. ст. 5.8-5.16, ст. 5.48, ст. 5.49, ст. 5.51, ст. 5.52 КоАП РФ);

- установленные законодательством РФ общие правила поступления и расходования средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, общие правила предоставления финансовой отчетности (ст. ст. 5.17-5.21 КоАП РФ),

- установленные законодательством общие правила организации и проведения голосования, подсчета голосов (ст. ст. 5.22-5.25, ст. 5.46, ст. 5.47 КоАП РФ)<sup>1</sup>.

Как представляется, в целом можно согласиться с представленной классификацией непосредственных объектов. Однако следует удалить из третьей группы упоминание о ст. 5.51 КоАП РФ, поскольку в марте 2016 г. ответственность за нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов была исключена. Необходимо также отнести к третьей группе непосредственный объект правонарушения, предусмотренного ст. 5.50 КоАП РФ и учесть новые посягательства на общественные отношения, появившиеся недавно: к первой группе целесообразно отнести объект правонарушения, предусмотренного ст. 5.58 КоАП РФ, а к четвертой – ст. 5.69 КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Протченко А.В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. С. 33–34.

Таким образом, объекты административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, классифицируются на четыре группы: общий, родовой, видовой и непосредственный. Общим объектом является вся совокупность общественных отношений, охраняемых и защищаемых КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. К ним относятся общественные отношения, связанные с защитой личности, охраной прав и свобод человека и гражданина, охраной здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, защитой общественной нравственности, охраной окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защитой законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Родовым объектом административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, являются общественные отношения в области реализации прав граждан. В связи с большим количеством подобных административных правонарушений целесообразно их объединить и разместить в подглаву 5.1 с названием «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан». Это подчеркнет особое место подобных правонарушений в их общей системе и не нарушит логику группирования правонарушений в главах Особенной части КоАП РФ по родовому объекту. В этом случае систематизация административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, будет осуществлена дополнительно и по видовому объекту, которым являются общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан.

К непосредственным объектам административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, относятся: установленные законодательством РФ общие правила организации и проведения выборов, референдума; установленные законодательством РФ общие правила

проведения предвыборной агитации в период организации и проведения выборов, референдума; установленные законодательством РФ общие правила поступления и расходования средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, общие правила предоставления финансовой отчетности; установленные законодательством общие правила организации и проведения голосования, подсчета голосов. Непосредственные объекты позволяют проводить разграничение однородных избирательных правонарушений между собой. Выяснение непосредственного объекта административного правонарушения, посягающего на избирательные правоотношения, необходимо правоприменителю во всех случаях квалификации содеянного.

## **2.2 Объективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения**

Объективной стороной состава административного правонарушения происходит дифференциация административной противоправности следующими способами. В первую очередь, ею предусматривается форма, в которой выражается противоправность (действие или бездействие). Во вторую очередь, в каждой из этих форм имеются конкретные признаки противоправных деяний, соотнесенные с такими характеристиками как пространство, время, способ, последствия и наличие причинно-следственной связи. В основном многие признаки, характеризующие объективную сторону, можно встретить в диспозициях правовых норм. Но в некоторых случаях законодателем не сформулированы признаки противоправных деяний внутри самой правовой нормы, а делается отсылка к иным правовым актам.

Проведение сравнения установленного в норме права поведения с тем, которое было реально осуществлено субъектом, дает возможность в каждой конкретной ситуации определять наличие или отсутствие административной противоправности. Получается, что осуществленное поведение является

критерием решения вопроса об образовании объективной стороны противоправными действиями (бездействием).

Объективная сторона состава административного правонарушения в отличие от уголовного деяния не разделяется на приготовление к совершению административного правонарушения или покушение на совершение административного правонарушения. Такое решение законодателя, вероятно, можно объяснить меньшей степенью опасности административной противоправности по сравнению с той, которая имеет место в уголовном деянии. Это обстоятельство служит дополнительным ориентиром оценки характера и степени опасности административной противоправности.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение правового предписания, свидетельствуя о противоправности действия (бездействия), влечет определенные негативные последствия или угрозу их наступления. В каждом случае вывод о том, что негативные последствия наступили или могли наступить именно от данных противоправных действий (бездействия), может быть сделан только тогда, когда между ними будет установлена причинно-следственная связь. Таким образом, противоправность, негативные последствия или угроза их наступления и наличие причинно-следственной связи являются неотъемлемыми и постоянными признаками объективной стороны любого состава административного правонарушения<sup>1</sup>.

Объективная сторона каждого состава административного правонарушения является единственным элементом, который никогда не повторяется в нормах Особенной части КоАП РФ. Содержание каждой из них отличается только присущими ей деталями. Объясняется это тем, что за счет объективной стороны состава административного правонарушения производится словесное описание конкретных противоправных действий (бездействия). Эта конкретика исключает совпадение признаков одного

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б. В. Россинского. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. С. 52.

проявления противоправности с другим, иначе будет нарушен принцип дифференциации как на стадии определения степени опасности противоправных действий (бездействия) законодателем, так и на стадии правовой квалификации правоприменителем. С учетом того, что несовпадение всех признаков объективной стороны состава административного правонарушения изначально заложено законодателем, применение аналогии для осуществления квалификации противоправных действий (бездействия) в принципе становится невозможным.

В силу своей конкретности объективная сторона вне связи с другими элементами состава административного правонарушения не поддается какой-либо систематизации с точки зрения законодательного регулирования. Возможность структурирования и дифференцирования степени опасности конкретного проявления противоправности административного характера появляется за счет трех других элементов состава административного правонарушения. В связи с этим рассмотрение объективной стороны административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, целесообразно осуществлять исходя из определенного ранее разделения непосредственных объектов. Однако в каждой группе административных посягательств можно выделить наиболее часто совершаемые правонарушения, объективную сторону которых и следует изучить более подробно.

К первой группе были отнесены посягательства на установленные законодательством РФ общие правила организации и проведения выборов, референдума (ст. 5.1, ст. ст. 5.3-5.7, ст. 5.45, ст. 5.56, ст. 5.58 КоАП РФ). Исходя из статистики, за период с 1 января 2006 г. по 10 сентября 2016 г. больше всего было рассмотрено дел за совершение административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 5.1 (5092 дела), ст. 5.6 (3370 дел), и ст. 5.3. (935 дел) КоАП РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Официальный портал Росправосудие. <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/> (дата обращения: 10.09.2016).

Так, объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.1 КоАП РФ «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума» составляют противоправные действия (или бездействие) членов участковой комиссии, осуществляемые в нарушение установленных для них законом полномочий. Согласно диспозиции статьи эти действия (бездействие) выражаются:

- в нарушении права гражданина на ознакомление со списком избирателей (участников референдума), т.е. в отказе в предоставлении гражданину списка для визуального осмотра его страницы со сведениями (или возможными персональными данными) о гражданине;

- в нерассмотрении заявления гражданина о неправильности в списке избирателей (участников референдума) в установленный законом срок;

- в отказе выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения его заявления о внесении исправления в список избирателей (участников референдума).

Как видно, в данном случае противоправными будут являться как определенные действия членов избирательной комиссии, так и бездействие. Как правило, в форме бездействия выражается и объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.3 КоАП РФ «Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума». Например, невыполнение должностным (или юридическим) лицом решения избирательной комиссии о прекращении незаконной предвыборной агитации, неосуществление необходимых действий по обеспечению проведения публичного агитационного мероприятия (собраний, встречи зарегистрированных кандидатов с избирателями), непроведение должностным лицом государственного органа проверки информации о нарушениях кандидатами законодательства о выборах или непринятие мер по пресечению нарушений закона и др. В ряде случаев объективная сторона нарушения может быть сопряжена с определенным родом действием (действиями):

демонстративный письменный или устный отказ или уклонение от исполнения решения комиссии либо ненадлежащее исполнение до степени того, что решение не может считаться исполненным.

Кроме того, объективную сторону нарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.3 КоАП РФ, составляет бездействие, т.е. непредставление в избирательную комиссию (комиссию референдума) сведений и материалов, запрашиваемых в соответствии с законом, либо действия ненадлежащего характера – представление таких сведений с нарушением установленного законом срока, исходящие от государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, других организаций независимо от формы собственности (включая организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий), а также их должностных лиц. Такими органами и организациями могут быть, например, местная администрация, инспекция федеральной налоговой службы, региональное управление юстиции, управление внутренних дел, политическая партия или ее региональное отделение и др.

Помимо ст. 5.3 КоАП РФ ответственность за непредставление или несвоевременное представление в избирательные комиссии (комиссии референдума) отдельных видов сведений предусмотрена ст. ст. 5.4 и 5.17 (ч. 1) КоАП РФ. В них речь идет об ответственности должностных лиц ряда государственных и муниципальных органов и учреждений, обязанных представлять в избирательную комиссию (комиссию референдума) в установленном порядке сведения об избирателях (участниках референдума), а также кандидатов в депутаты или на выборные должности и избирательных объединений (т.е. политических партий), которые обязаны представлять отчет и сведения о поступлении и расходовании средств, перечисленных в их избирательные фонды и обо всех произведенных ими на избирательную кампанию затратах.

Наиболее совершаемым в сфере избирательных правоотношений также является предусмотренное ст. 5.6 КоАП РФ нарушение прав члена

избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации.

Правовой статус, полномочия (права и обязанности) вышеуказанных лиц как участников избирательного (референдумного) процесса установлены и гарантированы Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а также иными федеральными и региональными законами о выборах и референдумах.

Так, статус члена избирательной комиссии (комиссии референдума) как с правом решающего, так и совещательного голоса, его права и обязанности определен ст. 29 указанного закона. В п. 42 ст. 2 закона определено, что наблюдатель – это гражданин, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательной комиссии (комиссии референдума) в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов и референдума. Иностраный (международный) наблюдатель – это представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в установленном законом порядке наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов (п. 43 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Полномочия (права и обязанности) наблюдателей определены в п. п. 9-10 ст. 30 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Условно разбив день голосования на три части, можно также и права наблюдателей разделить на три группы.

До начала голосования наблюдатель имеет, в частности, право:

- находиться в помещении для голосования и участвовать в осмотре ящиков для голосования перед их опечатыванием;

- знакомиться со списком избирателей (участников референдума), чтобы выяснить их общее количество на конкретном участке.

Во время голосования наблюдатель имеет право:

- находиться в помещении для голосования и наблюдать за выдачей бюллетеней;

- присутствовать при проведении голосования избирателей (участников референдума) вне помещения для голосования;

- собирать промежуточные сведения о количестве проголосовавших и передавать их в предвыборные центры (штабы) избирательных объединений (политических партий), зарегистрированных кандидатов;

- обращаться к председателю участковой комиссии с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.

По окончании голосования наблюдатель вправе:

- осматривать стационарные и переносные ящики для голосования на предмет сохранности печатей (пломб);

- наблюдать за процессом подсчета голосов избирателей (участников референдума) и погашением неиспользованных бюллетеней;

- знакомиться с протоколами соответствующих участковых комиссий об итогах голосования и получать их копии, заверенные в установленном порядке;

- обжаловать действия (бездействие) участковой комиссии в вышестоящую комиссию или в суд.

Согласно закону представитель средства массовой информации – это лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации (п. 52 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Находящийся на участке в день голосования, он, по сути, приравнивается в своих правах к наблюдателю. Доверенные лица, назначаемые кандидатом, избирательным объединением,

также могут находиться на избирательном участке и наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов.

В ст. 5.6 КоАП РФ речь идет не обо всех правах указанных лиц, а лишь о так называемых контрольных правах, в частности о праве на осуществление наблюдения и своевременное получение информации и копий избирательных документов (прежде всего, протокола участковой комиссии об итогах голосования). Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.6 КоАП РФ, выражается в совершении действий (или бездействия), повлекших нарушение подобных контрольных прав лиц, перечисленных в ней.

Как свидетельствует практика, в последние годы чаще всего нарушения таких прав проявляются в следующих действиях:

- отказ указанным лицам в представлении информации или документов (в том числе в представлении копии протокола об итогах голосования);
- запрет указанным лицам на проведение фото- и видеосъемки на избирательном участке;
- отказ члену избирательной комиссии (прежде всего с правом совещательного голоса) в праве на ознакомление с документами соответствующей комиссии;
- отказ наблюдателю в допуске на избирательный участок;
- удаление наблюдателя из помещения для голосования на избирательном участке и др.<sup>1</sup>

В ряде случаев посягательство на права указанных лиц осуществляется путем совершения активных физических действий (например, когда наблюдателя физически не допускают в помещение избирательного участка, где проводится голосование, либо физически уводят (удаляют) из помещения, в том числе с помощью работников полиции). Но иногда правонарушение совершается в форме пассивного поведения (т.е. бездействия) – например,

---

<sup>1</sup> Степанов Р. Г. Участие представителя в рассмотрении дел о правонарушениях в сфере избирательных прав // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 223.

если председатель комиссии (или иное уполномоченное лицо), игнорируя даже требования наблюдателей о необходимости соблюдения закона, не предоставляет для ознакомления документы или не выдает их заверенные копии. Еще пример бездействия - неоповещение члена избирательной комиссии (в том числе – с правом совещательного голоса) о предстоящем заседании комиссии.

Объективную сторону правонарушения, указанного в ч. 2 ст. 5.6 КоАП РФ, составляют два вида действий, совершаемых уполномоченными лицами в нарушение вышеуказанных требований и правил:

- выдача копии протокола избирательной комиссии (комиссии референдума), содержащей данные, не соответствующие данным первого экземпляра протокола (речь идет не только о полностью, но и частично сфальсифицированном протоколе, поскольку согласно п. 29 ст. 68 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ лицо, заверившее копию протокола, несет ответственность за соответствие в полном объеме данных, содержащихся в ней, данным самого протокола);

- заверение таких копий с нарушением требований, установленных законом (например, в выданной копии протокола не указаны дата и время ее заверения или не проставлена печать участковой комиссии).

Характеризуя вторую группу посягательств на установленные законодательством РФ общие правила проведения предвыборной агитации в период организации и проведения выборов, референдума (ст. ст. 5.8-5.16, ст. 5.48, ст. 5.49, ст. 5.52 КоАП РФ), необходимо отметить, что за период с 1 января 2006 г. по 10 сентября 2016 г. больше всего было рассмотрено дел за совершение административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 5.12 (4922 дела) и ст. 5.10 (1238 дел) КоАП РФ<sup>1</sup>.

Согласно ст. 5.10 КоАП РФ административно наказуемым является проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне

---

<sup>1</sup> Официальный портал Росправосудие. <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/> (дата обращения: 10.09.2016).

агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах.

Гражданам и общественным объединениям (в том числе политическим партиям) избирательное законодательство гарантирует право свободного проведения предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) в допускаемых законом формах и законными методами. В порядок предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума), установленный Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (гл. VII, ст. ст. 48-56), включены нормативные требования и ограничения, касающиеся времени и места агитации.

В частности, законом установлены сроки проведения агитации при проведении выборов и референдумов (в том числе сокращенные для агитации в средствах массовой информации). Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов (регистрации инициативной группы по проведению референдума) и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических платных изданиях начинается за 28 дней до голосования и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. В день голосования и в предшествующий ему день проведение агитации запрещается (п. п. 1-3 ст. 49 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Законодательство о выборах и референдумах не содержит перечня мест (зданий, помещений, площадок), где запрещено проведение агитации, проводимой посредством публичных мероприятий (собраний и встреч с гражданами). Однако логично предположить, что такими местами являются здания и помещения, занимаемые на правовых основаниях органами, учреждениями и организациями, которым закон запрещает проведение предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума). В соответствии с п. 7 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ к таким отнесены:

- органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;
- воинские части, военные учреждения и организации;
- благотворительные и религиозные организации, учрежденные ими организации;
- избирательные комиссии (комиссии референдума);
- иностранные юридические лица;
- международные организации и международные общественные движения;
- организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, и редакции сетевых изданий<sup>1</sup>.

Что касается порядка, условий, времени и мест проведения публичных мероприятий вне зданий и помещений – на улицах и площадях (митингов, демонстраций, шествий и пикетирований), то это регламентируется не избирательным (п. 2 ст. 53 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), а иным специальным законодательством, в частности Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Соответственно, нарушения при проведении публичных мероприятий влекут административную ответственность по ст. 20.2 КоАП РФ и под действие ст. 5.10 они не подпадают, даже если эти мероприятия проводятся в период избирательной кампании (кампании референдума).

Объективная сторона правонарушения заключается в агитационных мероприятиях и действиях, осуществляемых с нарушением вышеуказанных запретов и ограничений относительно времени или мест их проведения (но в рамках общего периода избирательной кампании). Если агитация проводится после окончания выборов (референдума), то такая деятельность не охватывается объективной стороной состава данного правонарушения.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

Как было ранее отмечено, большее количество дел было рассмотрено за совершение деяний, определенных законодателем в ст. 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах». В статье предусмотрена административная ответственность за два правонарушения, касающихся:

- изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов;
- размещения печатных агитационных материалов.

Объективная сторона обоих правонарушений выражается в действиях (бездействии), влекущих нарушение правил, установленных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, другими федеральными и региональными законами о выборах и референдумах.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ агитационные материалы – это печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании (кампании референдума).

Печатные материалы – это листовки, плакаты, газеты, брошюры, календари и т.п. материалы, выполненные, как правило, на бумажном носителе. Аудиовизуальные материалы - изготовленные с помощью технических средств и сохраненные на кассетах, дисках и т.п. носителях произведения либо материалы, состоящие из зафиксированной серии связанных между собой кадров (с сопровождением или без сопровождения их звуком), предназначенные для зрительного и слухового восприятия (кинематографические произведения, теле- и видеофильмы, диафильмы, слайды и т.п.).

Основные правила и условия выпуска и распространения этих и иных агитационных материалов нормативно сформулированы в ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и заключаются в следующем. Все

печатные и аудиовизуальные агитационные материалы, предназначенные к распространению, должны содержать наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума.

Экземпляры печатных агитационных материалов (или их копии), аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением (инициативной или иной группой участников референдума) в соответствующую избирательную комиссию (комиссию референдума). Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Также запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума. Кроме того, закон запрещает распространение агитационных материалов с нарушением требований к использованию в них изображения физического лица, а также высказываний физического лица о кандидате и об избирательном объединении без письменного согласия данного физического лица (за некоторыми исключениями – подп. «а»-«в» п. 9 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), которое должно

быть представлено в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов<sup>1</sup>.

Объективную сторону административного нарушения составляет как минимум одно из шести правонарушающих действий, указанных в диспозиции ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ:

- изготовление (или распространение) печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих информации об их тираже, дате выпуска, об оплате из средств соответствующего фонда, наименовании, юридическом адресе и идентификационном номере налогоплательщика организации (либо о фамилии, имени, отчестве и месте жительства лица), изготовившей эти материалы, а также о наименовании организации (либо о фамилии, имени, отчестве лица), заказавших агитационные материалы;

- изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых вышеперечисленные данные указаны неверно;

- изготовление (или распространение) печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу;

- изготовление (или распространение) печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (фонда референдума);

- распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию (комиссию референдума) вместе со сведениями о месте нахождения организации (об адресе места жительства лица), изготовившей и заказавшей эти материалы;

- распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

Данное правонарушение может быть совершено как в форме действий (имеется в виду «изготовление» упомянутых материалов), так и бездействия (например, неуказание данных о тираже, о заказчике, об изготовителе и т.п.).

Изготовление агитационных материалов можно рассматривать как завершённый технологический процесс, результатом которого является конечная продукция - партия агитационных материалов. Поэтому понимание термина «изготовление» затруднений не вызывает. Под распространением понимается доведение агитационных материалов до широкого круга избирателей (участников референдума) с использованием разнообразных способов (раздача в руки, расклеивание, вывешивание на вертикальной поверхности, раскладывание по почтовым ящикам, на горизонтальной поверхности и т.п.).

Полнота и точность юридического адреса, места нахождения, места жительства определяется по правилам ст. ст. 54, 20 ГК РФ и п. 5 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Вопрос вызывает понимание нормативного положения «данные указаны неверно». Представляется, что состав правонарушения будет только в том случае, когда «неверность данных» будет не следствием технической ошибки (например, в наименовании организации или в одной-двух цифрах ИНН и т.п.), а результатом намеренного искажения этих сведений, в связи с чем невозможно даже примерно определить (идентифицировать), например, тираж изготовленных материалов или установить точное место нахождения организации или место жительства физического лица (гражданина), заказавшего агитационные материалы, и т.п.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ, проявляется в действиях, нарушающих условия размещения печатных агитационных материалов, установленные в п. п. 7-10 ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. По общему правилу печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только

с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов (за исключением специально отведенных для этого мест). Кроме того, запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии (комиссии референдума), помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Из третьей группы посягательств на установленные законодательством РФ общие правила поступления и расходования средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, общие правила предоставления финансовой отчетности (ст. ст. 5.17-5.21, ст. 5.50 КоАП РФ) в период с 1 января 2006 г. по 10 сентября 2016 г. больше всего было рассмотрено дел за совершение административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 5.17 (971 дело), ст. 5.21 (849 дел), и ст. 5.50 (245 дел) КоАП РФ<sup>1</sup>.

Так, ст. 5.17 КоАП РФ относит к правонарушению непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума.

Порядок финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения в ходе подготовки и проведения выборов (в частности, порядок формирования и расходования средств специальных фондов, а также порядок предоставления финансовых отчетов и сведений об источниках и размерах перечисленных в избирательные фонды средств и обо всех произведенных затратах) устанавливается Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, другими федеральными законами, законами субъектов РФ. Что касается финансирования деятельности инициативных и иных групп по проведению референдума, то помимо названного Федерального закона эти

---

<sup>1</sup> Официальный портал Росправосудие. <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/> (дата обращения: 10.09.2016).

отношения (в зависимости от вида референдума – федеральный, региональный или местный) регулируются соответственно Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и законами субъектов РФ. Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов, все финансовые операции (поступление и расходование средств) со специальными счетами кандидатов, избирательных объединений (инициативных и иных групп по проведению референдума), открываемыми ими для формирования их избирательных фондов (фондов референдума), регулируются (применительно к уровню проводимых выборов и референдумов) нормативными актами (инструкциями и т.п.) Центральной избирательной комиссии РФ по согласованию с Центральным банком РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ по согласованию с соответствующими региональными подразделениями (управлениями) Центробанка России.

Регулируя порядок финансирования избирательных (референдумных) кампаний, федеральный законодатель устанавливает обязанность кандидатов, избирательных объединений (инициативных и иных групп участников референдума) представлять в избирательную комиссию (комиссию референдума) в определенный срок финансовые отчеты об источниках и о размерах средств и обо всех произведенных затратах на избирательную кампанию (кампанию референдума) (п. 9 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Также законом предусмотрена обязанность кредитной организации (т.е. банка, в котором был открыт специальный счет кандидата, избирательного объединения, фонда референдума) периодически предоставлять по требованию соответствующей избирательной комиссии (комиссии референдума) информацию (сведения) о поступлении и

расходовании средств, находящихся на счетах указанных субъектов (п. 7 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ)<sup>1</sup>.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.17 КоАП РФ состоит в бездействии или двух возможных действиях со стороны указанных лиц, в частности, таких как:

- непредоставление в указанный законом срок финансового отчета об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд (фонд референдума) и обо всех произведенных затратах;

- неполное предоставление установленных законом сведений; предоставление недостоверных финансового отчета и (или) таких сведений.

Требование об обязательном предоставлении отчета и сведений в установленный срок не означает, что предоставление их после истечения срока исключает административную ответственность по ст. 5.17 КоАП РФ. Недостоверность отчета, сведений выражается в несоответствии их действительности (например, заниженные цифровые данные отчета, не учтенные поступления от жертвователей или не учтенные фактически произведенные финансовые операции и т.п.).

В ч. 2 ст. 5.17 КоАП РФ установлена административная ответственность председателя избирательной комиссии (комиссии референдума) за непредоставление либо неполное или несвоевременное предоставление (отправка) указанных сведений в средства массовой информации для опубликования. Такая ответственность конкретного должностного лица базируется на установленной законом обязанности избирательных комиссий (комиссий референдума) периодически направлять в средства массовой информации для опубликования сведения (или копии финансовых отчетов) о поступлении и расходовании средств избирательных фондов (фондов референдума) (п. п. 8, 9.1 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Основываясь на буквальном толковании термина «опубликование»,

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

представляется, что речь идет о предоставлении сведений и отчетов в печатные (а не электронные) средства массовой информации. При этом не устанавливается ни вид, ни количество средств массовой информации, в которые должны направляться такие сведения. В то же время обязанность их опубликования накладывается на редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий.

Объективную сторону данного правонарушения составляет невыполнение вышеуказанного требования (то есть непредставление сведений либо копий финансовых отчетов), выражающееся в бездействии председателя избирательной комиссии (комиссии референдума) или в действиях ненадлежащего характера (неполное или несвоевременное представление сведений или отчетов).

Еще одним из наиболее распространенных проступков из третьей группы является правонарушение, предусмотренное ст. 5.21 КоАП РФ «Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума».

Общие условия финансового обеспечения подготовки и проведения выборов (референдума) за счет средств бюджета установлены ст. ст. 57-60 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а также другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, местного бюджета). Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета, но не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов (п. 1 ст. 57

Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Аналогичным образом через систему избирательных комиссий (комиссий референдума), являющихся главным распорядителем этих бюджетных средств, осуществляется финансовое обеспечение подготовки и проведения референдума.

Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета Центральной избирательной комиссии РФ другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти (общероссийского референдума), устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с Центральным банком РФ<sup>1</sup>.

Аналогичный порядок перечисления денежных средств, выделенных из регионального бюджета, местного бюджета избирательной комиссии субъекта РФ, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в органы государственной власти субъекта РФ, в органы местного самоуправления (регионального и местного референдумов), устанавливается избирательной комиссией субъекта РФ по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка РФ в субъекте РФ. Денежные средства перечисляются через систему органов федерального казначейства на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка РФ, а в случае их отсутствия - в филиалах Сбербанка РФ.

В ст. 5.21 КоАП РФ в числе получателей финансовых средств указаны не только избирательные комиссии (комиссии референдума), но и кандидаты, избирательные объединения, инициативные и иные группы участников референдума. Однако в настоящее время законодательство о выборах и референдумах не предусматривает бюджетное финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, инициативных и иных групп по проведению референдума. Соответственно

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

бюджетные средства на их специальные счета избирательными комиссиями (комиссиями референдума) не перечисляются.

Данное правонарушение совершается, как правило, в форме бездействия со стороны уполномоченного должностного лица, которое не осуществляет перечисление избирательным комиссиям (комиссиям референдума) денежных средств, предназначенных в соответствующем бюджете для проведения выборов (референдума). Правонарушение может характеризоваться также в перечислении уполномоченным должностным лицом денежных средств с нарушением установленных законом сроков (10 дней).

Чуть менее распространенным из числа посягательств, включенных в третью группу, является правонарушение, предусмотренное ст. 5.50 КоАП РФ «Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума».

Правовой порядок финансирования избирательных кампаний (кампаний референдума) кандидатов, избирательных объединений (инициативных и иных групп по проведению референдума), в том числе обязанности возвращать пожертвования, внесенные с нарушением требований законодательства, установлен Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а также другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

Нарушения закона, требующие возврата пожертвования (или его части), могут выражаться в следующем:

- внесении пожертвований лицами, не имеющим на это права. Законом установлен перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений (в фонды референдума). Это иностранные государства и иностранные организации, иностранные граждане и лица без гражданства, несовершеннолетние граждане (не достигшие 18 лет на день голосования), российские юридические лица с иностранным участием (свыше 30% в уставном капитале), международные организации и общественные движения, органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления, государственные

и муниципальные учреждения и унитарные предприятия, воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы, благотворительные организации и религиозные объединения; юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня голосования на выборах (референдуме) и др. (п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

- внесение пожертвования в сумме, превышающей установленный законом размер (п. п. 9, 10 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ);

- внесение пожертвований анонимными жертвователями – гражданами и юридическими лицами, не указавшими в платежном документе необходимые сведения о себе (подп. «н» п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ)<sup>1</sup>.

Пожертвования, внесенные указанными лицами, не имеющими на это права, а также часть пожертвования, превышающая установленный законом максимальный размер, подлежат возврату жертвователям, а пожертвования, внесенные анонимными жертвователями – перечислению в доход соответствующего бюджета.

Объективная сторона правонарушения заключается в бездействии лиц, ответственных за своевременный возврат пожертвований, которое выражается в:

- невозврате в установленный срок пожертвований лицам, которые внесли эти пожертвования с нарушением закона;

- неперечислении в установленный срок в доход соответствующего бюджета пожертвований от анонимных жертвователей.

Для возврата пожертвований законами о выборах и референдумах устанавливаются определенные сроки, как правило, 10 дней (п. 9 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, п. п. 4, 5 ст. 61

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»). Поэтому правонарушение считается оконченным с момента наступления срока перечисления (возврата) соответствующей суммы пожертвования.

К четвертой группе нами были отнесены посягательства на установленные законодательством общие правила организации и проведения голосования, подсчета голосов (ст. ст. 5.22-5.25, ст. 5.46, ст. 5.47, ст. 5.69 КоАП РФ). В данной категории за более чем 10 лет самыми распространенными проступками стали правонарушения, предусмотренные ст. 5.22 (243 рассмотренных дела) и ст. 5.24 (115 дел) КоАП РФ<sup>1</sup>.

Ст. 5.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконную выдачу и получение избирательного бюллетеня, а также бюллетеня для голосования на референдуме. В ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ установлено, что каждый избиратель голосует лично, а голосование за других лиц не допускается, что исключает контроль за волеизъявлением избирателей, предотвращает возможное искажение их волеизъявления и фальсификацию итогов голосования и результатов выборов (референдума).

Бюллетень выдается членом избирательной комиссии (комиссии референдума) гражданину, включенному в список избирателей (участников референдума), по предъявлении паспорта (или документа, заменяющего паспорт гражданина), а если избиратель (участник референдума) голосует по открепительному удостоверению, – по предъявлении также открепительного удостоверения (п. 5 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

При получении бюллетеня избиратель (участник референдума) проставляет в списке избирателей (участников референдума) серию и номер своего паспорта (или документа, заменяющего паспорт гражданина). С согласия избирателя (участника референдума) либо по его просьбе это может

---

<sup>1</sup> Официальный портал Росправосудие. <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/> (дата обращения: 10.09.2016).

сделать член участковой комиссии с правом решающего голоса. Избиратель (участник референдума) проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей (участников референдума) в получении бюллетеня. Член участковой комиссии, выдавший избирателю (участнику референдума) бюллетень, также расписывается в соответствующей графе списка избирателей (участников референдума) (п. 6 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Заполненные бюллетени опускаются избирателями (участниками референдума) в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании<sup>1</sup>.

Объективная сторона правонарушения выражается в одном из следующих вариантов правонарушающих действий, описанных в ст. 5.22 КоАП РФ:

- в выдаче бюллетеня для голосования гражданину (физическому лицу), не имеющему права голосования на данном избирательном (референдумном) участке. В этом случае, как правило, гражданин вносится в список избирателей (участников референдума) и расписывается напротив своей фамилии за получение бюллетеня;

- в выдаче гражданину бюллетеня (или бюллетеней) для голосования за других избирателей (участников референдума), например за родственников или соседей. В этом случае гражданин также может расписаться в списке избирателей (участников референдума) за этих лиц, не явившихся на участок для голосования;

- в выдаче гражданину одного или более бюллетеней с целью предоставления ему возможности проголосовать более одного раза. При этом он может и не расписываться в списке избирателей (участников референдума) за получение бюллетеней, что впоследствии могут сделать члены участковой избирательной комиссии (комиссии референдума);

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

- в выдаче гражданину нескольких уже заполненных кем-то из членов избирательной комиссии (комиссии референдума) бюллетеней для отпускания их в ящик для голосования.

Данное правонарушение совершается только в форме действий. Оконченным оно считается с момента незаконной выдачи (ч. 1) или получения (ч. 2) бюллетеня для голосования.

Актуальным остается и правонарушение, предусмотренное ст. 5.24 КоАП РФ, за нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов».

Объективная сторона данного правонарушения состоит в совершении деяний, нарушающих установленный порядок подсчета голосов, обработки и подведения итогов голосования и определения результатов выборов (референдума). Потенциально нарушений установленной законом процедуры подсчета голосов, установления итогов голосования и составления протокола, определения результатов выборов (референдума), состоящей из строго и последовательно выполняемых действий, может быть много. Вот лишь некоторые из возможных процедурных нарушений в этой сфере:

- установление итогов голосования начинается не с подсчета и погашения неиспользованных бюллетеней, а с подсчета бюллетеней, извлеченных из ящика для голосования;

- подсчет голосов производится без оглашения отметок в бюллетенях и соответствующего оформления итогов голосования в увеличенной форме протокола (которая должна быть вывешена для обозрения всех присутствующих на участке лиц);

- не погашаются перед началом подсчета голосов неиспользованные бюллетени для голосования;

- не вывешивается и (или) не заполняется последовательно увеличенная форма протокола об итогах голосования;

- протокол участковой комиссии об итогах голосования заполняется карандашом;
- после подписания протокола участковой комиссии об итогах голосования его второй экземпляр не вывешивается для всеобщего обозрения;
- первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования не направляется незамедлительно в вышестоящую избирательную комиссию (комиссию референдума) и др.<sup>1</sup>

Подобные действия могут быть следствием упрощенного подхода к соблюдению четко урегулированной процедуры подсчета голосов и установления итогов голосования или результатом недостаточного знания законодательства о выборах и референдуме в этой части и т.п. В таких случаях отдельные нарушения, как правило, не приводят к неправильному подсчету голосов избирателей, искажению их волеизъявления, к фальсификации итогов голосования, к неправильному определению результатов выборов (референдума). Но такие нарушения могут совершаться и умышленно, в целях искажения волеизъявления избирателей (участников референдума), фальсификации итогов голосования и, естественно, результатов выборов (референдума) в целом, что содержит признаки состава преступления, предусмотренного ст. 142.1 УК РФ (фальсификация итогов голосования).

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.24 КоАП РФ, касается нарушения урегулированного порядка составления протоколов голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов». Основания и правила повторного подсчета (пересчета) голосов и составления названных протоколов установлены п. 32 ст. 68 и п. п. 8, 9 ст. 69 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Состав данного правонарушения могут образовывать разные по форме и содержанию действия или бездействие со стороны организаторов выборов (референдума):

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б. В. Россинского. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. С. 98.

- правонарушающие действия (например, нарушается императивная правовая норма о недопустимости заполнения протокола об итогах голосования карандашом);

- действия ненадлежащего характера (к примеру, подсчет голосов осуществляется без оглашения имеющихся в бюллетенях отметок о голосовании);

- бездействие (когда, например, не вывешивается на стене в помещении для голосования увеличенная форма протокола).

Таким образом, рассмотрев наиболее распространенные административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, можно констатировать, что объективная сторона каждого состава является уникальным и не повторяющимся в нормах Особенной части КоАП РФ элементом. За счет объективной стороны производится словесное описание конкретных противоправных действий (бездействия), которое исключает совпадение признаков одного проявления противоправности с другим. Объективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в силу своей конкретики не поддается какому-либо структурированию с точки зрения законодательного регулирования. В большинстве составов объективная сторона выражается как в форме действий, так и бездействия. При этом для уяснения того, нарушение каких избирательных процедур и правил будет считаться противоправным, правоприменителю во многих случаях необходимо обращаться к избирательному законодательству, их содержащему, поскольку большинство норм гл. 5 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, являются бланкетными.

## **ГЛАВА 3. СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА И СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

### **3.1 Соотношение субъектов избирательных правоотношений и субъектов административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения**

Представления о субъектах права являются одними из основных для любой отрасли (подотрасли) права, так как с ними связаны не только вопросы о том, какой круг потенциальных участников имеют соответствующие правоотношения, но и определение объема субъективных прав и юридических обязанностей, характеризующих содержание правовых режимов любых относительно самостоятельных юридических феноменов объективного порядка. По мнению С.Д. Князева, возникновение, существование и развитие отношений, нуждающихся в правовом обеспечении, невозможно без определенных участников, выступающих субъектами права и являющихся потенциальными элементами правоотношений. Они реально участвуют в правовых связях и получают дополнительные целесообразные свойства юридического характера - субъективные юридические права и обязанности<sup>1</sup>. С определением круга лиц – субъектов права – юридические нормы фактически начинают воплощаться в социальную жизнь. Уже здесь происходит их определенная реализация: нормы права определяют круг адресатов, потенциальных носителей юридических прав и обязанностей. В связи с этим и в современных российских избирательных правоотношениях существенным идентификационным признаком является специфический круг участников, правовой статус которых во многом предопределяет механизм правового обеспечения выборов в стране.

---

<sup>1</sup> Князев С. Д. Российское избирательное право: Учебник. Владивосток: Изд-во Дальневосточ. гос. ун-та, 2001. С. 97.

При этом основным вопросом выступает следующий: является ли субъектный состав избирательных правоотношений идентичным составу правонарушителей, посягающих на них? Для того, чтобы сделать правильные выводы, необходимо более подробно рассмотреть обе группы участников.

К субъектам избирательных правоотношений относятся установленные законом лица и органы, уполномоченные совершать те или иные избирательные действия. Избирательным законодательством выделяется несколько категорий таких субъектов. Непосредственные и наиболее значимые субъекты избирательных правоотношений – это лица, обладающие активными избирательными правами. Такие граждане составляют наиболее многочисленную группу субъектов избирательных правоотношений. В следующую категорию входит группа участников, осуществляющих реализацию пассивных избирательных прав в составе кандидатов на выборные должности, избирательных объединений и избирательных блоков, их уполномоченных представителей, инициативных групп граждан по выдвижению кандидатов на выборные должности, представителей кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей на выборах. К особой группе субъектов избирательных правоотношений относятся лица и органы, занимающиеся обеспечением реализации избирательных прав граждан. К таким участникам относится избирательная комиссия, ее члены с правом решающего голоса, глава муниципального образования, другие органы, организации и учреждения.

В правовой литературе встречается мнение о том, что «в качестве особого управомоченного субъекта избирательных правоотношений выступает народ как единственный суверен и носитель власти в Российской Федерации, обладающий абсолютной правосубъектностью, в том числе и в сфере формирования органов государственной власти и местного самоуправления»<sup>1</sup>. С этим довольно сложно согласиться, поскольку народ

---

<sup>1</sup> Избирательное право в судебной практике: научно - практическое пособие / отв. ред. С. М. Шапиев, В. В. Игнатенко. М., 2008. С. 103.

представляется как объединенная и имеющая единые исторические и территориальные признаки высшая социальная общность людей. Он обычно выступает субъектом политических отношений, которые не требуют формально определенную и обязательную юридическую персонификацию от их участников. В отличие от них, избирательные правоотношения из-за определенной аморфности и отсутствия внешнего правового обособления не свидетельствуют о том, что право на участие в свободных выборах принадлежит только народу.

Народ действительно представляет собой единственный источник власти. Но передача этой власти от подобного социально-политического феномена выборным органам и должностным лицам происходит путем реализации избирательных прав, которые принадлежат не собственно народу, а гражданам. Поэтому именно граждане являются главным адресатом избирательного законодательства; они единственные обладатели конституционного активного и пассивного избирательного права. Без граждан избирательные правоотношения в общем их смысле вряд ли могут существовать, поскольку тогда стоило бы признать, что возможно достижение целей выборов без свободного волеизъявления граждан, непосредственно обладающих избирательными правами.

Помимо физических лиц, сложно было бы представить отсутствие среди субъектов избирательных правоотношениях и некоторых юридических лиц, в частности различных государственных органов, органов местного самоуправления, средств массовой информации, предприятий, учреждений и организаций. Выступая участниками избирательных правоотношений, они исполняют обязанность по оказанию содействия в осуществлении гражданами своих избирательных прав, для чего должны создавать надлежащие условия, способствующие качественной организации и проведения выборов, предотвращению нарушения избирательного законодательства и привлечению, при необходимости, правонарушителей к ответственности.

Основная роль в этой группе участников избирательных правоотношений отводится избирательным комиссиям. В первую очередь именно на них возложены задачи по обеспечению, реализации и защите избирательных прав граждан, осуществлению подготовки к выборам и их проведению. К обязанностям государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и организаций относится оказание содействия избирательным комиссиям в осуществлении их полномочий. Средства массовой информации при участии в избирательных правоотношениях призваны обеспечивать равные возможности при проведении предвыборной агитации в рамках избирательных кампаний, а также обязаны размещать печатную информацию избирательных комиссий в соответствии с порядком, установленным в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а также в иных федеральных и региональных законодательных актах.

Следует определить, могут ли принимать участие в избирательных правоотношениях судебные органы. Их фактическая роль сводится к тому, что суды являются универсальным гарантом реализации гражданами избирательных прав вне зависимости от уровня выборов, поскольку имеют полномочия по рассмотрению любых избирательных споров, в которых принимают участие граждане, избирательные комиссии и другие субъекты. В этом случае судебные органы осуществляют реагирование на нарушения избирательного законодательства, инициатором которого выступают участники избирательных правоотношений. Кроме того избирательное законодательство прямо предусматривает, что суды имеют право осуществлять назначение выборов. Для этого также необходимо заявление, поданное в судебную инстанцию избирателями, избирательными объединениями (блоками), органами государственной власти, органами местного самоуправления, прокурором. Из этого следует, что суды не являются самостоятельными участниками избирательных правоотношений, а лишь в процессуальном порядке могут их регулировать. Аналогичный вывод

позволяет сделать и рассмотрение такого понятия как избирательная правосубъектность.

Каждому субъекту избирательных правоотношений должна быть присуща избирательная правосубъектность, благодаря которой он может принимать участие в них. Избирательная правосубъектность является особым юридическим свойством и выступает в качестве важнейшего условия, при котором участники политических отношений могут быть наделены избирательными правами и обязанностями. Вообще категория правосубъектности представляет собой предпосылку правового статуса: она является категорией возможности и при определенных обстоятельствах может стать категорией действительности – правовым статусом. В сущности та информация, которую юридические нормы сообщают участникам различных общественных отношений о наличии прав и обязанностей, а также о возможности их осуществить своими личными действиями, и выступает содержанием правосубъектности. Избирательная правосубъектность относится к одному из видов государственно-правовой правосубъектности. Ее особенностью является то, что она «ориентирована на механизм реализации законодательства о выборах, выступает в качестве предпосылки участия граждан и иных лиц в юридических отношениях, опосредующих осуществление конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Внутреннее строение избирательной правосубъектности не является однородным и включает в себя достаточно обособленные структурные элементы: избирательную правоспособность, избирательную дееспособность и избирательную деликтоспособность. При этом зачастую самостоятельность избирательной деликтоспособности не признается, ввиду отнесения ее к элементу избирательной дееспособности, касающемуся специфической правовой сферы, связанной с неправомерным поведением и реакцией на него

---

<sup>1</sup> Климова Ю. Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 6–9.

со стороны компетентных органов. Как представляется, обособление избирательной деликтоспособности в структуре избирательной правосубъектности в виде самостоятельного элемента может быть обосновано определенными различиями в нормативном регулировании разных вариантов поведения участников избирательных правоотношений: правомерного и неправомерного.

Избирательная правоспособность выступает в качестве предусмотренной законодательством потенциальной возможности лица участвовать в избирательных правоотношениях, иметь определенные права и нести установленные обязанности в избирательной сфере, в области организации и проведения выборов. Именно правоспособность становится основанием, в соответствии с которым тот или иной субъект может участвовать в правоотношениях. В правоспособности определяются правовые связи субъектов, а их содержание выступает предпосылкой наделения правами и обязанностями. Категория избирательной дееспособности представляет собой способность участников избирательных правоотношений своими действиями осуществлять реализацию принадлежащих им прав и возложенных на них обязанностей, связанных с формированием выборных государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Избирательная деликтоспособность – это предусмотренная законодательством способность лица отвечать за неправомерное осуществление прав, неисполнение обязанностей, совершение противоправных действий (бездействия) в сфере организации и проведения выборов и нести установленную ответственность.

Следует отметить, что выделение полного состава элементов правосубъектности необходимо не для всех участников избирательных правоотношений. Так, в случае с гражданами избирательное законодательство содержит в полной мере различия в условиях и порядке обладания элементами правосубъектности. Что же касается таких субъектов, как избирательные комиссии, органы государственной власти и местного

самоуправления, то объективирование в законодательстве их избирательной правосубъектности происходит в едином виде в качестве компетенции субъектов избирательных правоотношений, наделенных публичными властными полномочиями. Граждане являются основными владельцами избирательных прав, которые непосредственно реализуются при условии достижения ими определенного возраста, отсутствия юридических запретов и препятствий для участия в выборах, а также других упомянутых в законодательстве обстоятельств. В отличие от граждан, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, участвуя в избирательных правоотношениях, обладают четко обозначенными функциями, конкретизированными в рамках их компетенции, предполагающей активное поведение, несовместимое даже с условным разделением избирательной правосубъектности на элементы правоспособности и дееспособности<sup>1</sup>. Конечно, это связано еще и тем, что участие избирательных комиссий, государственных и муниципальных органов в правовом регулировании выборов, не должно допускать, в отличие от граждан, лишь потенциальные возможности обладать полномочиями в избирательной сфере, т. е. избирательную правоспособность, обособленную от способности реализовать свою компетенцию – избирательную дееспособность.

Правосубъектность участников избирательных правоотношений тесно связана с избирательным законодательством, динамическое развитие которого оказывало определяющее воздействие на формирование перечня субъектов избирательных правоотношений. Так, законодательство о выборах советского периода в качестве субъектов упоминало о трудовых коллективах предприятий, учреждений и организаций; коллективах учащихся и студентов средних специальных и высших учебных заведений дневной формы обучения; общественных организациях; собраниях избирателей по месту жительства;

---

<sup>1</sup> Васин А. В. Охрана и защита избирательных прав граждан // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 2. С. 7–8.

собраниях военнослужащих по воинским частям. С принятием Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», который произвел концептуальное обновление в правовом регулировании выборов, изменился и субъектный состав участников избирательных правоотношений. Для смены прежних субъектов законодатель ввел положения о новых участниках: избирательных объединениях, избирательных блоках, членах избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей.

Существенную коррекцию система субъектов избирательных правоотношений претерпела в связи с принятием Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Он ознаменовал появление новых участников избирательных правоотношений, которые ранее были не известны отечественному праву. В частности, к субъектам закон отнес иностранных граждан, зарегистрированных кандидатов и временные избирательные комиссии. Несмотря на то, что иностранные граждане могли принимать участие в выборах и по прежнему законодательству, ранее это право принадлежало только обладателям двойного гражданства, имеющим в качестве одного из них российское.

Как видно, фактически всех субъектов избирательных правоотношений, можно разделить на индивидуальных и коллективных. Однако в работах некоторых исследователей встречается дополнительное выделение в качестве отдельных субъектов, так называемых общественно-территориальных или социально-политических образований<sup>1</sup>: государства, субъектов РФ, административно-территориальных единиц, муниципальных образований, избирательных округов и др. С этим достаточно сложно согласиться. Как справедливо отметил С.А. Якшин, субъектом может быть признано только такое образование, которое имеет определенную структуру и внешнюю обособленность, способно осуществлять выработку единой воли и

---

<sup>1</sup> Князев С. Д. Российское избирательное право : учебник. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2001. С. 98.

определение целей единой деятельности, выступать во внешних отношениях в качестве одного лица и нести ответственность за результаты своей деятельности<sup>1</sup>. Естественно, любой избирательный округ, муниципальное образование или другие подобные образования такими свойствами не обладают. Кроме того, избирательное законодательство вообще не представляет их самостоятельными адресатами избирательных прав и обязанностей.

Таким образом, для избирательных правоотношений характерен широкий круг участников, у которых общим выступает то, что они являются носителями прав и обязанностей для подготовки и проведения выборов в государственные и муниципальные органы.

Теперь необходимо рассмотреть, кто относится к кругу субъектов административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения. В соответствии с действующим в РФ законодательством субъектом административного правонарушения также может выступать как физическое лицо, так и юридическое лицо (организация). В связи с этим субъектом административного правонарушения, посягающего на избирательное правоотношение, из его субъектного состава может быть: избиратель, участник референдума, наблюдатель (в том числе иностранный, международный); кандидат, зарегистрированный кандидат; лицо, являвшееся кандидатом, зарегистрированным кандидатом; лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность; уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательных объединений; представитель инициативной группы по проведению референдума; должностное лицо кредитной организации; должностное лицо организации, осуществляющей теле - и (или) радиовещание, периодического печатного издания; лицо, проводящее предвыборную агитацию, которому участие в ее проведении запрещено законом; член избирательной комиссии, комиссии референдума,

---

<sup>1</sup> Якшин С. А. К вопросу о понятии административной ответственности // Право: теория и практика. 2005. № 15. С. 45.

председатель избирательной комиссии; избирательное объединение, избирательный блок; инициативная группа по проведению референдума; организация, осуществляющая теле - и (или) радиовещание, периодическое печатное издание; кредитная организация.

Как видно, административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, также характеризуются разнообразием участников, которых можно объединить между собой и отнести к двум основным группам субъектов: индивидуальным и коллективным. В первую группу входят физические лица, к числу которых относятся:

- 1) гражданин Российской Федерации;
- 2) иностранный гражданин (когда это предусмотрено международными договорами Российской Федерации и федеральными законами);
- 3) избиратель;
- 4) кандидат;
- 5) зарегистрированный кандидат;
- 6) представитель кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, избирателя;
- 7) доверенное лицо кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;
- 8) наблюдатель;
- 9) международный (иностраный) наблюдатель;
- 10) член избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- 11) член избирательной комиссии с правом совещательного голоса;
- 12) лицо, замещающее государственную и муниципальную должность; государственный и муниципальный служащий.

При этом для признания физических лиц субъектами административных правонарушений необходимы такие признаки как вменяемость и достижение шестнадцатилетнего возраста. Невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие), также исключает правовую квалификацию административного правонарушения как основания

административной ответственности, так как данное лицо не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ). Состояние невменяемости требует подтверждения соответствующими материалами дела.

В качестве коллективного субъекта выступает организованная, обособленная, самоуправляемая группа людей. К их числу относятся:

- 1) избирательное объединение;
- 2) избирательный блок;
- 3) политическое общественное объединение;
- 4) избирательная комиссия;
- 5) государственный орган;
- 6) орган местного самоуправления;
- 7) средство массовой информации и др.

КоАП РФ предусматривает как общих, так и специальных субъектов административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения. К общим можно отнести граждан, должностных лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которые, например, по таким правонарушениям, как подкуп избирателей, участников референдума привлекаются в качестве субъектов административного правонарушения в общем порядке. При этом конкретизация должностных лиц как субъектов административных правонарушений осуществлена вплоть до отдельных должностей. Так, субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 5.25 КоАП РФ «Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов», может быть один конкретный человек – председатель Центральной избирательной комиссии РФ. Соответственно, по ч. 1 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения – председатель участковой избирательной комиссии, или председатель комиссии референдума, или замещающее его в установленном порядке лицо

(заместитель председателя, секретарь, иной член избирательной комиссии); в ч. 2 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения – председатель территориальной избирательной комиссии, комиссии референдума или замещающее его лицо; в ч. 3 ст. 5.25 КоАП РФ субъект правонарушения – председатель окружной избирательной комиссии, комиссии референдума или замещающее его лицо; а в ч. 4 КоАП РФ субъект административного правонарушения – председатель избирательной комиссии, комиссии референдума субъекта РФ либо лицо, его замещающее. Тем не менее, несмотря на такую детализацию составов административных правонарушений в сфере избирательных прав, превентивное воздействие на субъектов данных правонарушений существующей ответственности не является эффективным, о чем свидетельствуют многочисленные нарушения в ходе различных избирательных кампаний.

Нормы КоАП РФ выделяют специальных субъектов тогда, когда при анализе правонарушения происходит оценка их специального правового статуса. Например, существует такой субъект, как военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания. Применительно к административным правонарушениям, посягающим на избирательные правоотношения, в отношении таких субъектов действуют положения ст. 2.5 КоАП РФ. Так, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов, за совершение правонарушений, предусмотренных ст. ст. 5.1-5.25, ст. ст. 5.45-5.52, ст. 5.56 КоАП РФ несут административную ответственность на общих основаниях. Однако за использование заведомо поддельного открепительного удостоверения (ст. 5.58) или за создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании (ст. 5.69) подобные субъекты будут нести только

дисциплинарную ответственность. То есть в данном случае субъектами административного правонарушения они являться не будут.

Для привлечения некоторых специальных субъектов к ответственности за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, требуется определенная процедура. В частности ч. 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» предусматривает, что решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

- в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

- в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации<sup>1</sup>.

Специальными субъектами являются также члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. В случае, если производство по делу об административном правонарушении начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета

---

<sup>1</sup> О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 30 июля 1992. № 30. ст. 1792.

Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности<sup>1</sup>. Но и после окончания производства по делу, оно не может быть передано в суд без разрешения соответствующей палаты, что делает привлечение подобных специальных субъектов к административной ответственности достаточно призрачным.

Участие прокуратуры требуется и для привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, собственных сотрудников. Проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры<sup>2</sup>. При этом, как и в случае с судьями, нет никакой гарантии, что принцип законности сможет оказать конкуренцию корпоративным интересам.

Таким образом, при всей видимости совпадения субъектного состава участников избирательных правоотношений с субъектами административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, они не являются идентичными. Как представляется, более широким является круг правонарушителей. Действительно, если рассмотреть граждан в качестве субъектов и административных правонарушений, и избирательных правоотношений, то становится ясно, что не все правонарушители в силу определенных причин могут быть субъектами избирательных правоотношений. Например, граждане в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет не могут обладать избирательными правами, но при создании помех на избирательном участке во время голосования для других граждан, они будут привлечены к административной ответственности по ст. 5.69 КоАП РФ. Тоже касается иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых к административной ответственности на общих основаниях, но не имеющих избирательных прав. Как было рассмотрено, существуют и

---

<sup>1</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. № 88. 1994. 12 мая.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20 февраля 1992. № 8. ст. 366.

граждане, которые будучи участниками избирательных правоотношений, могут быть привлечены к административной ответственности за посягательство на них только при соблюдении определенных требований. Однако случаи совершения специальными субъектами подобных правонарушений достаточно редки, а возможность привлечения их к административной ответственности полностью не исключена, что не позволяет утверждать о более широком составе участников избирательных правоотношений.

### **3.2 Субъективная сторона административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения**

Субъективная сторона, рассматриваемая в настоящем исследовании в качестве завершающего элемента состава административного правонарушения, представлена одной из форм вины. Административным правонарушением является виновное действие либо бездействие, т.е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица. В обществе действуют люди, обладающие сознанием, поступающие обдуманно, стремящиеся к определенным целям. Здесь ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. Человек, совершая тот или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия<sup>1</sup>. При этом правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности. В соответствии с ст. 2.2 КоАП РФ «административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее,

---

<sup>1</sup> Манохин В. М. Адушкин Ю. С. Российское административное право. Саратов, 2000. С.7.

предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть»<sup>1</sup>. Характеристика умышленности или неосторожности при осуществлении противоправных действий (бездействия) физическим лицом является своеобразным свидетельством степени их опасности.

Некоторые авторы полагают, что в субъективной стороне состава административного правонарушения в отличие от преступления отсутствует деление умысла на два вида – прямую и косвенную умышленную формы вины<sup>2</sup>. Однако грамматическое толкование ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ свидетельствует об обратном. Законодатель явно разграничивает понятийные конструкции прямого и косвенного умысла разделительным союзом «или». В случае с прямым умыслом правонарушитель должен сознавать противоправный характер своего действия (бездействия), предвидеть его вредные последствия и желать их наступления. При косвенном умысле предусматривается, что лицо сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Как было указано, и прямой, и косвенный умысел являются формами вины. Вина представляет собой психическое отношение правонарушителя к совершенному им общественно опасному, противоправному деянию и его последствиям. Наличие вины правонарушителя в той или иной форме является необходимым признаком административного правонарушения. Тем не менее, умысел присущ только для характеристики вины физического лица. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Российская газета. № 256. 2001. 31 декабря.

<sup>2</sup> Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 97.

у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Подобный двойной подход в регулировании субъективной стороны состава административного правонарушения можно объяснить наличием таких субъектов, как физическое лицо и юридическое лицо. При этом вопрос о наличии у юридического лица вины ранее в юридической науке был предметом неоднократных дискуссий<sup>1</sup>. Тем не менее, несмотря на наличие различных точек зрения, законодателем при формулировании ст. 2.1 КоАП РФ, было вполне оправданно определено, что при совершении юридическим лицом административного правонарушения нельзя применить формулу, включающую понимание субъективной стороны посредством психического отношения правонарушителя к содеянному. Это справедливо потому, что воля и сознание физического лица, в том числе руководителя организации, не отражают полностью весь характер противоправных действий (бездействия) юридического лица.

Как представляется, в данном случае не происходит полного отождествления целей противоправного поведения у руководителя организации и юридического лица. Безусловно, у них есть схожие черты, но цель противоправного поведения юридического лица всегда имеет несколько иную качественную окраску, в том числе мотивационную, поскольку нельзя представлять, что в рамках единой сюжетной линии поведения происходит объединение деятельности руководителя организации и деятельности юридического лица. В связи с этим понятен и особый контраст, наблюдающийся при определении административного наказания применительно к физическим и юридическим лицам.

---

<sup>1</sup> Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 76 ; Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 46 ; Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 64.

Если понимать вину субъекта правонарушения традиционно, то вина организации может быть и не доказана. Однако отрицать ее наличие иногда будет не просто сложно, а невозможно, поэтому не случайно Президент РФ, отклоняя проект КоАП РФ, указал, что «в Кодексе не дается определение понятия вины. При этом толкование понятия вины в форме умысла или неосторожности в классическом ее понимании, то есть как психического отношения лица и к совершаемому им действию (бездействию), и к его последствиям, на мой взгляд, вряд ли применимо к юридическим лицам как к субъектам административных правонарушений. Полагаю, что в Кодексе должно быть дано соответствующее определение, в том числе установлены критерии виновности юридических лиц»<sup>1</sup>.

В своем нынешнем виде ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ позволяет правоприменителю достаточно четко определять реальное отношение организации к совершенному проступку.

Имеется определенная сложность в понимании того, что юридическое лицо имело возможность соблюдения правила и нормы, нарушение которых предусматривает административную ответственность, но не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению. Основным ориентир в данном вопросе – это то, каким непосредственно было поведение юридического лица в период, предшествующий правоприменению.

При должном анализе модели поведения юридического лица в конкретной ситуации при осуществлении правового регулирования можно определить, принимался ли им комплекс разумно необходимых мер, чтобы надлежаще исполнить предусмотренные юридические обязанности.

Иногда для этого требуются ретроспективные исследования на предмет выяснения вопросов о том, каким образом осуществлялась организационная, планово-финансовая деятельность; включает ли понятие «все зависящие от

---

<sup>1</sup> Письмо Президента РФ от 22 декабря 2000 г. № Пр-2489 «Об отклонении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=7586> (дата обращения: 03.09.2016).

него меры» предпринимаемые ранее шаги или они были недостаточными. Это имеет особенное значение, например, для юридических лиц, действующих в форме бюджетных организаций, которые, в частности могут быть привлечены к административной ответственности за непредоставление избирательной комиссии запрашиваемых ею сведений и материалов (ч. 2 ст. 5.3 КоАП РФ), если передача документов требует согласования с вышестоящими организациями и определенных временных затрат.

Таким образом, субъективная сторона состава административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, в том числе при посягательстве на избирательные правоотношения, наполнена объективным содержанием. Однако эта объективность имеет строгую персонифицированность и тем самым характеризует отношение данного юридического лица как субъекта права к административной противоправности, что фактически и составляет субъективную сторону состава административного правонарушения.

Такое регулирование субъективной стороны состава административного правонарушения юридических лиц дифференцирует противоправность. Масштаб негативных последствий, а значит, и степень опасности от противоправных действий юридического лица, конечно, могут быть более значительными, чем от неправомерного поведения физического лица. В связи с этим и наказание для организаций является более суровым. Например, если за нарушение порядка и условий предвыборной агитации на граждан может быть наложен административный штраф в размере от одной до двух тысяч пятисот рублей, то в отношении юридического лица штраф уже может составлять от двадцати до ста тысяч рублей (ст. 5.8 КоАП РФ).

Бесспорно, что субъективная сторона состава административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, как и другие элементы, должна устанавливаться должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. При этом нет

никаких правовых оснований к тому, чтобы в отношении юридических лиц исключить действие ст. 1.5 КоАП РФ о презумпции невиновности.

В связи с этим представляются неубедительными утверждения о том, что «для административного права не подходит и принцип презумпции невиновности, как он сложился в уголовном процессе. Дело в том, что если за рабочую гипотезу принять конструкцию такой виновной ответственности, при которой субъект юрисдикции доказывает, а по сути, обнаруживает причинную связь между противоправным действием (бездействием) субъекта ответственности и наступившими последствиями, то есть обнаруживает фактические обстоятельства события правонарушения, то кто же, кроме лица, привлекаемого к ответственности, укажет на возможные, устраняющие его вину обстоятельства (крайняя необходимость, действие непреодолимой силы и т.п.)?»<sup>1</sup>.

Во-первых, вряд ли корректно сравнивать принципы административного права и уголовного процесса, хотя бы в силу того, что современное административное право включает в себя не только институт административной ответственности, но и иное материальное регулирование. Основное же несогласие заключается в том, что понятие «указать» означает, в частности, довести до сведения какую-либо информацию, а понятие «доказать» предполагает подтверждение истинности, правильности такой информации<sup>2</sup>, поэтому приведение юридическим лицом доводов о невиновности никоим образом не означает обязательного предоставления доказательств в их подтверждение.

Как представляется, одной из характеристик субъективной стороны состава административного правонарушения, посягающего на избирательные правоотношения также можно считать совершение действий (бездействия) в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности,

---

<sup>1</sup> Лапина М. А. Административная ответственность юридических лиц: вопросы законодательного регулирования (тезисы статьи) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. М., 2003. С. 187–188.

<sup>2</sup> Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 269, 1379.

непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред. В этом случае лицом производится оценка создавшейся ситуации и оно вынужденно осуществляет действия (бездействие) исходя из субъективного понимания сложившихся конкретных условий. В частности, такая ситуация возможна тогда, когда лицом осуществляется умышленное уничтожение или повреждение информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, либо агитационного материала, если он содержит какие-либо оскорбляющие или порочащие сведения, либо направлен на разжигание расовой, религиозной или иной ненависти.

Проведенное ранее исследование объективной стороны наиболее распространенных административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, как представляется, логично дополнить изучением субъективной стороны данных составов.

Так, субъективная сторона правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.6 КоАП РФ, характеризуется лишь умышленной формой вины. Его трудно представить совершаемым по неосторожности, даже, например, если при заверении копии протокола не сравниваются ее данные с данными оригинала, т.е. происходит халатное отношение председателя к исполнению своих обязанностей. Умысел характерен и для правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 КоАП РФ, так как агитация совершается осознанно и целенаправленно, что исключает возможность совершения деяния по неосторожности. Только умышленно может быть нарушена и ст. 5.22 КоАП РФ. При этом в случае незаконной выдачи избирательного бюллетеня обязательным признаком субъективной стороны состава правонарушения также является цель – предоставление возможности гражданину проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе

одного и того же голосования, что, естественно, довольно трудно доказывать на практике.

Субъективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.1 КоАП РФ, заключается в том, что оно может быть совершено, как правило, умышленно, но иногда и по неосторожности (например, если член избирательной комиссии забыл в установленный срок рассмотреть заявление гражданина). Нарушение ст. 5.3 КоАП РФ также в подавляющем большинстве случаев происходит умышленно. Однако, в процессе выявления нарушения, в ходе проверки обстоятельств дела и при доказывании вины нарушителя в отношении должностного лица может выясниться, что имеет место совершение правонарушения по неосторожности. В частности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего бездействия (неисполнения решения комиссии), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий (например, полагало в силу разных причин, что наказание не будет наложено) либо не предвидело возможности наступления таких последствий (например, не знало о существовании ответственности за непредставление в комиссию сведений и материалов в установленный срок), хотя должно было и могло их предвидеть.

Обе формы вины могут проявляться и при характеристике правонарушения, закрепленного ст. 5.12 КоАП РФ, правда совершение его по неосторожности случается гораздо реже, например, если изготовитель агитационного материала «забыл» указать какие-то из обязательных сведений. Аналогично характеризуется субъективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.17 КоАП РФ, поскольку оно может быть совершено умышленно или по неосторожности (например, непредоставление в установленный срок отчетов и сведений по забывчивости), а также ст. 5.21 и 5.50 КоАП РФ, где неосторожность может проявиться в виде небрежности, забывчивости своевременного перечисления средств или пропуска срока возврата пожертвования.

Особенностью субъективной стороны правонарушения, предусмотренного ст. 5.24 КоАП РФ является то, что она выражается в форме косвенного умысла. При наличии доказанного прямого умысла на искажение волеизъявления избирателей (участников референдума) и фальсификацию итогов голосования, результатов выборов (референдума) правонарушающие действия могут образовать состав преступления, предусмотренного ст. 142.1 УК РФ («Фальсификация итогов голосования»).

Таким образом, анализ показал, что форма вины при совершении административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, в зависимости от характера совершаемых действий (бездействия) может выражаться в отдельных составах только умыслом или проявляться в обеих формах. Тем не менее, в основном подобные правонарушения совершаются умышленно, и субъект достаточно точно осознает противоправный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия и желает их наступления, сознательно допускает либо относится к ним безразлично. При этом разграничение прямого и косвенного умысла проявляется не только при теоретическом осмыслении положений ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ. Фактически нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24 КоАП РФ) возможно лишь при наличии субъективной стороны в форме косвенного умысла, прямой же умысел будет характеризовать деяние как преступление. В отличие от физических лиц, юридические лица не могут совершать административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, умышленно и должны нести ответственность только, если не примут все зависящие от них меры по соблюдению правил и норм, связанных с избирательным процессом, нарушение которых произошло.

## ГЛАВА 4 НАКАЗАНИЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Юридическая литература по вопросу, касающемуся сущности наказания за совершение административных правонарушений, не содержит единого подхода. В связи с этим в научных трудах можно встретить выводы о том, что «административное наказание, выражая отрицательную оценку совершенного правонарушения, объективно причиняя моральный, физический или материальный ущерб виновному, не носит репрессивного характера и лишено такого назначения, как кара»<sup>1</sup>, «КоАП РФ является первым нормативным актом, в котором административно-карательные санкции были названы наказаниями», а «кара не выступает самоцелью при назначении административного наказания»<sup>2</sup>; высказывались предположения, что «административное наказание выполняет задачи карательного инструмента при государственном принуждении»<sup>3</sup>. Отдельные мнения, оценивающие ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ касались того, что «данная статья направлена на определение воспитательных и превентивных целей административных наказаний, представляющих собой меры по государственному принуждению, применяемые к нарушителю»<sup>4</sup>.

С подобными выводами и предложениями весьма трудно согласиться.

В первую очередь, понятие «ущерб» в данном случае применяется с оттенком противоправности. Но в контексте административного наказания происходит все наоборот. Назначение наказания происходит на законных основаниях и выступает для правонарушителя не в качестве ущерба, а неблагоприятных последствий.

---

<sup>1</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 317.

<sup>2</sup> Россинский Б. В. Административная ответственность: Курс лекций. 2-е изд. М., 2009. С. 74.

<sup>3</sup> Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 373.

<sup>4</sup> Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 36.

К тому же возникают вопросы: существуют ли законные основания по причинению правонарушителям моральных, физических или материальных издержек как результата отрицательной реакции государства на их поведение? И можно ли исключить факторы кары, принуждающие субъекта претерпевать неблагоприятные для него последствия? Если взять за основу то, что административные наказания не заставляют их претерпевать, тогда в чем отличие подобной административной ответственности от безнаказанности? Какой в связи с этим смысл отрицательной реакции государства на административную противоправность и зачем субъекту правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия?

Кроме этого, неясно, как тогда следует решать вопросы, связанные с реализацией такого принципа как социальная справедливость и, в принципе, есть ли она при отрицательной реакции государства без карательного компонента. В случае отрицания того, что административная ответственность имеет карательный характер, требуется разобраться: чем тогда будет осуществляться воздействие административного наказания на правонарушителей и остальных членов общества (к ним, естественно, в профилактических целях), и за счет чего будет происходить формирование в сознании граждан чувства, что социальная справедливость может быть восстановлена.

Как представляется, при рассмотрении административного наказания достаточно сложно обойти стороной вопросы восстановления социальной справедливости. При помощи административных наказаний обществом и государством должны решаться определенные задачи, закрепленные в ст. 1.2 КоАП РФ, для достижения следующих целей:

- 1) достижение социальной справедливости за неправомерные деяния правонарушителя;
- 2) позитивное изменение поведения правонарушителя;
- 3) оказание воспитательного воздействия на других членов общества.

Если административное наказание будет воздействовать на правонарушителя подобным образом, то оно получит позитивное отражение в улучшении состояния всего общества в целом.

При этом оценка социальной справедливости должна производиться как с учетом публичных интересов общества и государства, так и с учетом частных интересов, имеющихся у привлеченных к административной ответственности и потерпевших. Безусловно, подобные интересы в большинстве случаев не совпадают, поэтому в вопросах достижения социальной справедливости при применении административного наказания должен быть установлен между ними разумный баланс с возможностью государственного регулирования при проведении контроля.

Следует также учесть, что в административной противоправности, по сравнению с гражданско-правовой ответственностью, в основном отсутствуют стоимостные критерии. В связи с этим ей требуются другие ориентиры для адекватной реакции на правонарушение с тем, чтобы восстановить социальную справедливость.

Поскольку административное наказание связано с целью достижения социальной справедливости, не содержащей стоимостных компонентов, но предполагающей наличие возможности определения способов воздействия на нарушителя закона, в отношении него наказание должно приводить к неблагоприятным последствиям, имеющим форму правоограничений. А применяемые в качестве административных наказаний правоограничения в данном случае имеют характер кары.

Безусловно, использование понятия «кара» в определении содержания административного наказания является достаточно условным. Кара не направлена на унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). При нарушении этих критериев может произойти несоблюдение принципа социальной справедливости, а

также неоправданное ожидание позитивного эффекта. Тем не менее, кара достаточно точно определяет сущность административного наказания, поскольку к правонарушителю применяются неблагоприятные последствия в виде правоограничений.

Таким образом, определяя целью достижение социальной справедливости по отношению к правонарушителю, государством вводится административная ответственность, основание которой связано с назначением и исполнением административных наказаний, осуществляемым по своим видам и размерам пропорционально совершенным правонарушениям. Представляется, что законодателем в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ было оправданно предусмотрено, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения. Данная дефиниция, по сути, является повторением ст. 23 КоАП РСФСР, которая предусматривала, что административное взыскание – это мера ответственности, применяемая для воспитания правонарушителя. Очевидно, что законодатель более удачно использовал в кодексе понятие «наказание», отказавшись от термина «взыскание». Это на понятийном уровне подчеркивает, что административная противоправность более опасна, и административное наказание с дисциплинарным взысканием должны иметь между собой определенную дистанцию.

При признании административного наказания измерителем ответственности решать вопрос с дальнейшей реализацией принципа дифференциации. Изначально при помощи определения составов административных правонарушений законодателем была проведена дифференциация и систематизация административной противоправности. Это привело к необходимости установления параметров административных наказаний. Сравнение существующих видов административной противоправности дает возможность разграничения наиболее опасных случаев от незначительно опасных и заложить в санкции соответствующих статей разумные способы реагирования на них в виде административных наказаний.

По вопросу соотношения таких дефиниций как «санкция» и «ответственность» юридическая литература также не отмечена единством позиций. В частности, С.С. Алексеевым определяется, что санкции неразрывно связаны с государственно-правовым принуждением, являются характеристикой всей системы его средств, включая способы защиты, не совпадающие в полном объеме с юридической ответственностью. В связи с этим санкция имеет более широкое значение, чем ответственность<sup>1</sup>. С.Н. Братусь наоборот уравнивает санкции и ответственность, утверждая, что ответственность реализуется посредством санкций<sup>2</sup>.

Несмотря на различие точек зрения ученых, обе их позиции могут быть оправданы. Представляется, что С.С. Алексеевым «санкция» используется в более широком значении, по отношению ко всем случаям правового принуждения, в частности в вопросах применения мер обеспечительного характера. Тогда понятие «санкция» логично становится более широким, по сравнению с понятием «ответственность». А С.Н. Братусь увязывает санкцию с ответственностью, определяя ее в качестве меры последней.

Однако споры о соотношении и разграничении понятия «санкция» понятия «ответственность» не являются продуктивными без применения дефиниции «наказание». Санкция, являясь частью правовой нормы, выступает в качестве одного из компонентов механизма, дифференцирующего административную противоправность, исходя из степени ее опасности. Но на этом этапе санкции и ответственность являются пока еще обобщенными или опосредованными из-за отсутствия их применения по отношению к конкретному правонарушению.

Так как административные наказания могут быть назначены только в рамках имеющихся пределов санкций правовых норм, то и административная ответственность должна наступать в соответствии с данным правилом. Следовательно, имеется прямая связь между административным наказанием за

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 278.

<sup>2</sup> Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976. С. 43.

конкретное правонарушение и размером санкции, заложенным в правовую норму, предусматривающую состав этого административного правонарушения. Закрепленный в норме набор правоограничений показывает, насколько законодатель оценивает уровень опасности конкретных административных правонарушений.

Анализ санкций статей, предусматривающих ответственность за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, показывает, что в качестве основного вида наказания законодатель во всех 34 «избирательных» статьях гл. 5 КоАП РФ определил административный штраф. В ст. 3.5 Кодекса установлено, что административный штраф – это денежное взыскание, выражающееся в рублях. При этом в зависимости от того, кто является субъектом административного правонарушения: физическое, должностное или юридическое лицо, определены предельные размеры административного штрафа.

Так, если в общем случае штраф для граждан не должен превышать пяти тысяч рублей, то за некоторые правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, верхняя граница наказания повышена. В частности, за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 5.20 КоАП РФ «Незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам» штраф для граждан может составить до пятнадцати тысяч рублей. Аналогично планка административного штрафа повышается до пятидесяти тысяч рублей за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 5.16, ч. 1 ст. 5.17, ст. 5.18, ст. 5.19, ст. 5.50 КоАП РФ.

Для должностных лиц по общему правилу размер административного штрафа не должен превышать пятидесяти тысяч рублей. Для посягательств на избирательные правоотношения оно соблюдается, и максимальный размер

можно обнаружить в санкции ст. 5.69 «Вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании». Для юридических лиц максимальный размер административного штрафа составляет один миллион рублей, который также предусмотрен в санкции только одной ст. 5.18 КоАП РФ «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдум». Представляется, что если в данном случае максимальный размер штрафа обусловлен повышенной степенью вредности деяния, то установление его применительно к должностным лицам в санкции ст. 5.69 КоАП РФ, введенной в марте 2016 г., показывает курс законодателя на усиление административной ответственности посредством увеличения размеров штрафов, которые могут быть назначены правоприменителем.

В санкциях отдельных статей, предусматривающих ответственность за совершение правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, встречается и один из видов дополнительного наказания – конфискация. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения в соответствии со ст. 3.7 КоАП РФ представляет собой принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. При посягательстве на избирательные правоотношения законодатель предусмотрел в качестве дополнительного вида наказания конфискацию предмета административного правонарушения. Так, санкции ст. 5.19 КоАП РФ «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума» и ст. 5.20 КоАП РФ «Незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании

референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам» наряду с административным штрафом предусматривают конфискацию средств незаконной материальной поддержки. При этом для правоприменителя является обязательным назначение как основного, так и дополнительного административных наказаний.

М.А. Горшкова утверждает, что ужесточение административных наказаний за нарушение избирательных прав граждан в Российской Федерации, и прежде всего увеличение административных штрафов, могло бы способствовать уменьшению количества правонарушений в сфере избирательного законодательства<sup>1</sup>. Как представляется, для уменьшения количества административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения целесообразно увеличить размеры штрафов за некоторые правонарушения, внести изменения в соответствующие статьи гл. 5 КоАП РФ. Так, за нарушение порядка подсчета голосов, а также порядка определения результатов выборов, референдума в ст. 5.24 КоАП РФ, субъектами которого могут выступать члены избирательных комиссий и комиссий референдума или председатели избирательных комиссий, установлены санкции: в ч. 1 предусмотрен штраф в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей, а в ч. 2 установлен штраф в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей. В других статьях гл. 5 КоАП РФ штрафы, предусмотренные для должностных лиц, в основном колеблются от одной до пяти тысяч рублей. Представляется, что размеры штрафов для должностных лиц вполне можно увеличить.

Важно отметить, что санкции настоящих статей были изменены давно (в большинстве своем в середине 2007 г., хотя санкции семи статей были пересмотрены в конце 2014 г.). Если для сравнения привести статистические

---

<sup>1</sup> Горшкова М. А. Структура норм права в избирательном законодательстве Российской Федерации и Великобритании // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 34.

данные за указанные годы, то среднедушевые доходы россиян в первом квартале 2008 г. в были равны 12 213 рублей в месяц, что составило примерно 277,4 % по отношению к прожиточному минимуму в 2008 г. В 4- м квартале 2014 г. ежемесячные доходы россиян составили 32 901 рубль (399,6 % прожиточного минимума)<sup>1</sup>.

Сравнение этих показателей свидетельствует о том, что санкции в большинстве статей гл. 5 КоАП рассчитывались на то время, когда доходы населения были меньше. Кроме того, учет этих показателей говорит о низкой эффективности размеров штрафов по причине их малозначительности для бюджета среднестатистического россиянина. Это означает, что размер административного наказания за данные правонарушения с учетом уровня доходов населения явно недостаточен для эффективного противодействия злоупотреблениям на выборах. Очевидная недейственность таких штрафов привела к тому, что законодатель обратил на это внимание, и 24 ноября 2014 г. штрафы за правонарушения, предусмотренные ст. ст. 5.16-5.21 КоАП РФ, увеличились в десять раз. Как представляется, необходимо увеличить размеры штрафов и за иные административные правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения в связи с тем, что при подсчете голосов во время избирательных кампаний и определении результатов выборов нередко происходят грубейшие нарушения, связанные с оформлением итогов выборов и избирательных документов.

Такое увеличение штрафов будет более эффективно в отношении нарушителей и может стать дополнительной гарантией соблюдения избирательного законодательства. Однако к усилению административной ответственности необходимо подходить обдуманно и взвешенно. Если в отношении должностных лиц увеличение размера штрафов может быть обосновано большей тяжестью последствий их посягательств на избирательные правоотношения, то нерациональное повышение

---

<sup>1</sup> Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 04.09.2016).

ответственности граждан не является целесообразным и чревато социальной напряженностью в обществе. К тому же по данным государственной статистики в начале 2016 г. произошло резкое снижение соотношения среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума до 269%. В связи с этим в целях поиска обоснованного баланса между необходимостью усиления административной ответственности за посягательства на избирательные правоотношения и желанием отказаться от серьезного увеличения возможной нагрузки на бюджет граждан представляется, что размеры штрафов для них следует повысить не более чем на одну тысячу рублей. Тем самым штрафы перестанут быть малозначительными, усилят свой сдерживающий потенциал, но и не будут непомерно высокими.

С.К. Илий относит правонарушения, предусмотренные ст. 5.16, ст. ст. 5.18-5.20 КоАП РФ, к административным правонарушениям коррупционной направленности, так как они содержат элементы подкупа, использования служебного положения, нарушения норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления. Они обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, поскольку безнаказанность за совершение коррупционных административных правонарушений порождает коррупционную преступность<sup>1</sup>. Так, если рассматривать ст. 5.16 КоАП РФ, то в ряде федеральных законов (законы об основных гарантиях избирательных прав, выборах депутатов, Президента РФ) указаны те лица, чьи действия образуют состав административных правонарушений: подкуп избирателей в ходе избирательной кампании, участников референдума при проведении референдума либо занятиях благотворительной деятельностью.

---

<sup>1</sup> Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 465.

Субъектами этого административного правонарушения могут выступать все физические, должностные и юридические лица. Ими могут быть кандидаты и их доверенные лица или их уполномоченные представители по финансовым вопросам. Кроме того, в качестве субъектов могут выступать политические партии, которые выдвинули на выборах своих кандидатов, а также организации, зарегистрированные после начала избирательной кампании, и т. д. В связи с этим следует положительно оценивать то факт, что в вышеуказанных статьях КоАП РФ были увеличены размеры штрафов, особенно для должностных и юридических лиц, поскольку они обладают большей властью и полномочиями, чем обычные граждане, поэтому должны нести гораздо большую ответственность. Их следует подвергать более строгим административным наказаниям за правонарушения, связанные с коррупцией, злоупотреблением служебным положением (подкуп избирателей, незаконное использование денежных средств и материальной поддержки, незаконное финансирование избирательных кампаний и т. д.)<sup>1</sup>. Кроме увеличения размера административных наказаний для профилактики правонарушений в сфере избирательного законодательства необходимо более активное участие средств массовой информации во время проведения избирательных кампаний, усиление общественного контроля за избирательным процессом на всех его стадиях, бесперебойная и качественная работа телекоммуникационных систем, обеспечивающих онлайн-трансляции выборов.

Таким образом, в административном наказании за правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, должна проявляться социальная справедливость посредством разумного установления баланса между интересами лица, привлеченного к административной ответственности, и потерпевшего. Однако грубейшие нарушения, связанные с оформлением итогов выборов и избирательных документов требуют адекватного

---

<sup>1</sup> Зайцев М. С. Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан // Вестник Волгоградской Академии МВД России. 2016. № 3. С. 32.

реагирования со стороны государства. Основным видом наказания за избирательные правонарушения является штраф, к увеличению размера которого следует подойти дифференцированно. В отношении должностных и юридических лиц, обладающих большей властью и полномочиями, чем обычные граждане, необходимо увеличить размеры штрафов в десять раз. Для граждан следует повысить штрафы не более чем на одну тысячу рублей. Тем самым штрафы перестанут быть малозначительными и усилят свой сдерживающий потенциал, что придаст системе наказания за правонарушения, посягающие на избирательные правоотношения, эффективные профилактические свойства.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, позволяет сделать следующие выводы.

1. Избирательные правоотношения представляют собой специфическую разновидность конституционных правоотношений, опосредующих осуществление и защиту избирательных прав граждан и процедуру их реализации в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период. Особенностью избирательных правоотношений является их социально-политическое содержание, поскольку они осуществляют юридическое обеспечение практического участия граждан в передаче власти от народа органам государственной власти и местного самоуправления при помощи выборов, чем происходит фактическое опосредование воспроизводства власти в стране. Специфику избирательных правоотношений определяет также их субъектный состав (избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и их члены, избирательные объединения, наблюдатели, доверенные лица и т.д.), юридическая структура с существенным количеством процессуальных правоотношений, наличие избирательного законодательства.

2. Среди видов избирательных правоотношений можно выделить регулятивные, связанные с государственным регулированием позитивного развития избирательных отношений, которые могут быть статическими и динамическими, охранительные правоотношения, предусматривающие охрану от противоправных посягательств на избирательные права граждан. Выделяются также материальные и процессуальные избирательные правоотношения, правоотношения, связанные с организацией выборов, правоотношения, опосредующие реализацию избирательных прав граждан в межвыборный период и другие разновидности. Это свидетельствует о том, что избирательные правоотношения осуществляют решение целого комплекса

разнообразных задач, связанных с постоянной реализацией избирательных прав на всех электоральных уровнях.

3. Административное правонарушение представляет собой межотраслевое виновное противоправное действие (бездействие), по своему характеру и степени общественной опасности отвечающее критериям правонарушения, влекущего административную ответственность. Основным признаком административного правонарушения является противоправность, которая выражается в осуществлении действий (бездействия), нарушающих нормы публичного права и правовых запреты, предусмотренные в Особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Противоправность административных правонарушений несет опасность для публичных интересов государства и общества и требует соответствующей государственной реакции, в отличие от гражданско-правовых деликтов, материальных и дисциплинарных проступков. В то же время степень опасности административных правонарушений и преступлений является различной, что позволяет законодателю осуществлять дифференциацию деяний на административно-правовые и уголовно-правовые в зависимости от состояния объективной социальной среды, а также реакции на них со стороны общества.

4. Законодательное регулирование административных правонарушений, посягающих на избирательные правоотношения, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, однако на региональном уровне оно реализовано только в Орловской и Рязанской областях. В системе административных правонарушений посягательства на избирательные правоотношения занимают отдельное наиболее важное место, что прослеживается исходя из структуры законодательных актов, содержащих нормы об административной ответственности за нарушение избирательных прав, поскольку они открывают комплекс проступков, предусмотренных как Особенной частью КоАП РФ, так и законами субъектов РФ. Это связано с тем, что избирательные права граждан имеют огромное значение для мирового

сообщества, закреплены в основополагающих актах международно-правового характера, обладают в нашей стране конституционным статусом, в связи с чем требуют особого внимания государства к вопросам их охраны и защиты.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты:

1. **Российская Федерация. Конституция (1993).** Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – ст. 4398.

2. **Международные акты.** Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Текст] // Российская газета. – № 67. – 1995. – 5 апреля.

3. **Международные акты.** Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1, подписанным в г. Париже 20.03.1952) [Текст] // Бюллетень международных договоров. – № 3. – 2001.

4. **Международные акты.** О гражданских и политических правах [Текст] : Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 12. – 1994.

5. **Международные акты.** Декларация о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. [Текст] // Международные избирательные стандарты. – Сборник документов. – М., 2004. – С. 813–816.

6. **Международные акты.** Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) [Текст] // Бюллетень международных договоров. – февраль 2006 г. – № 2.

7. **Российская Федерация. Законы.** Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.) // Российская газета. – № 256. – 2001. – 31 декабря.

8. **Российская Федерация. Законы.** О прокуратуре Российской Федерации [Текст] : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 20 февраля 1992. – № 8. – ст. 366.

9. **Российская Федерация. Законы.** О статусе судей в Российской Федерации [Текст] : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 30 июля 1992. – № 30. – ст. 1792.

10. **Российская Федерация. Законы.** О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] : федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – № 88. – 1994. – 12 мая.

11. **Российская Федерация. Законы.** Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.2002. – № 24. – ст. 2253.

12. **Рязанская область. Законы.** Об административных правонарушениях [Текст] : закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ (ред. от 21.07.2016) // Рязанские ведомости. – № 233. – 2008. – 10 декабря.

13. **Орловская область. Законы.** Об ответственности за административные правонарушения [Текст] : закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ (ред. от 1.07.2016) // Орловская правда. – № 81. – 2013. – 8 июня.

#### **Научная и учебная литература:**

14. Агапов, А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / А. Б. Агапов. – М., 2002. – 829 с.

15. Административная ответственность [Текст] / Под ред. Н. В. Румянцева, А. И. Стахова. – М., 2011. – 224 с.

16. Административное право [Текст] / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – 992 с.
17. Административное право [Текст] / Под ред. П. М. Ершова, Д. П. Звоненко, М. В. Иванова, А. Ю. Малубова, Г. Ю. Малубова. – М., 2011. – 560 с.
18. Административное право России [Текст] / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, К. Ш. Килясханова. – М., 2009. – 759 с.
19. Алехин, А. П., Кармолицкий, А. А. Административное право России. Первая часть [Текст] : Учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. – 312 с.
20. Алексеев, С. С. Проблемы теории права [Текст] / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 396 с.
21. Антимонов, Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций [Текст] / Б. С. Антимонов. – М., 1962. – 176 с.
22. Бахрах, Д. Н., Россинский, Б. В., Стариков, Ю. Н. Административное право [Текст] : Учебник для вузов. 2-е изд. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2005. – 816 с.
23. Большой толковый словарь русского языка [Текст] / Гл. ред. С. А. Кузнецов. – С.-Пб., 2004. – 1538 с.
24. Большой толковый словарь русского языка [Текст] / Под ред. Д. Н. Ушакова. – М., 2004. – 1280 с.
25. Братусь, С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) [Текст] / С. Н. Братусь. – М., 1976. – 216 с.
26. Васильев, Э. А. Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия [Текст] : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. А. Васильев. – М., 2007. – 22 с.
27. Васин, А. В. Охрана и защита избирательных прав граждан [Текст] / А. В. Васин // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 2. – С. 7–8.

28. Веденеев, Ю. А., Князев, С. Д. Избирательные правоотношения [Текст] / Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 27–35.

29. Веденеев, Ю. А., Князев, С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура [Текст] / Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев // Вестник Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации. – 1998. – № 2. – С. 71–83.

30. Галаган, И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование) [Текст] / И. А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронежского института, 1970. – 252 с.

31. Герцензон, А. А. Уголовное право. Часть общая [Текст] / А. А. Герцензон. – М., 1948. – 496 с.

32. Горшкова, М. А. Структура норм права в избирательном законодательстве Российской Федерации и Великобритании [Текст] / М. А. Горшкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 5. – С. 32–35.

33. Дзюба, О. Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Дзюба. – М., 2005. – 244 с.

34. Дзюба, О. Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними [Электронный ресурс] / О. Н. Дзюба // Чиновник. – 2006. – № 1. – [www.chinovnik.uara.ru/ru/issue/2006/01/03/](http://www.chinovnik.uara.ru/ru/issue/2006/01/03/).

35. Дмитриев, Ю. А., Израелян, В. Б. Избирательное право [Текст] : Учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. – 312 с.

36. Дмитриев, Ю. А., Израелян, В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Серия «Высшее образование» [Текст] / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. – 864 с.

37. Зайцев, М. С. Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан [Текст] / М. С. Зайцев // Вестник Волгоградской Академии МВД России. – 2016. – № 3. – С. 29–33.

38. Избирательное право в судебной практике [Текст] : научно - практическое пособие / Отв. ред. С. М. Шапиев, В. В. Игнатенко. – М., 2008. – 320 с.

39. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации [Текст] : Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 816 с.

40. Избирательное право [Текст] : учеб. пособие / Под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 655 с.

41. Илий, С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности [Текст] / С. К. Илий // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 460–468.

42. Катков, Д. Б., Корчиго, Е. В. Избирательное право [Текст] : Учеб. пособие / Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго. Под ред. д-ра юрид. наук Ю. А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001. – 288 с.

43. Килясханов, И. Ш. К вопросу о реструктуризации Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / И. Ш. Килясханов // Полицейское право. – 2007. – № 2. – С. 76–78.

44. Климова, Ю. Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством [Текст] / Ю. Н. Климова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2. – С. 6–9.

45. Князев, С. Д. Российское избирательное право [Текст] : учебник / С. Д. Князев. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2001. – 443 с.

46. Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники [Текст] / С. Д. Князев. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 156 с.

47. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10 [Текст] : Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б. В. Россинского. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – 755 с.

48. Колюшин, Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений [Текст] / Е. И. Колюшин. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 384 с.

49. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / Под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. – 4-е изд. – М., 2004. – 944 с.

50. Костаница, А. А. Понятие избирательных правоотношений и механизма их административно-правовой защиты [Текст] / А. А. Костаница // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2013. – № 16. – С. 8–14.

51. Лавринюк, К. В. Объект административных правонарушений, посягающих на права граждан [Текст] / К. В. Лавринюк // Мир экономики и права. – 2010. – № 12. – С. 68–72.

52. Лапина, М. А. Административная ответственность юридических лиц: вопросы законодательного регулирования (тезисы статьи) [Текст] / М. А. Лапина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. – М., 2003. – С. 187–188.

53. Лучин, В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации [Текст] / В. О. Лучин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 678 с.

54. Максимов, И. В. Административные наказания [Текст] / И. В. Максимов. – М., 2009. – 464 с.

55. Манохин, В. М., Адушкин, Ю. С. Российское административное право [Текст] / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – Саратов, 2000. – 416 с.

56. Матвеев, Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц [Текст] / Г. К. Матвеев // Советское государство и право. – 1978. – № 8. – С. 39–47.

57. Никитин, А. С. О некоторых противоречиях объекта административного правонарушения [Текст] / А. С. Никитин // Современное право. – 2007. – № 7. – С. 57–59.

58. Ной, И. С. Новое в трактовке основных уголовно-противоправных понятий [Текст] / И. С. Ной // Советское государство и право. – 1982. – № 7. – С. 91–98.

59. Печеницын, В. А. Актуальные проблемы административной ответственности [Текст] / В. А. Печеницын // Вестник Омского университета. – 1999. – № 1. – С. 107–110.

60. Письмо Президента РФ от 22 декабря 2000 г. № Пр-2489 «Об отклонении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=7586](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=7586)

61. Попов, Л. Л. Административное право [Текст] : Учебник для вузов / Л. Л. Попов. – М.: Юристъ, 2005. – 703 с.

62. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05 ноября 2008 г. [Текст] // Российская газета. – 2008. – № 230.

63. Протасов, В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы [Текст] / В. Н. Протасов. – М.: Новый юрист, 1999. – 240 с.

64. Протченко, А. В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Протченко. – Хабаровск, 2009. – 160 с.

65. Пугинский, Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности [Текст] / Б. И. Пугинский // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 63–70.

66. Россинский, Б. В. Административная ответственность [Текст] : Курс лекций. 2-е изд. / Б. В. Россинский. – М., 2009. – 512 с.
67. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы [Текст] : монография / П. П. Серков. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 480 с.
68. Сеницына, С. В. Объект административного правонарушения как совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права и охраняемых мерами административной ответственности [Текст] / С. В. Сеницына // Наука и современность. – 2015. – № 35. – С. 239–244.
69. Советское уголовное право. Часть общая [Текст] / Под ред. М. А. Гельфера. – М., 1972. – 584 с.
70. Советское уголовное право. Часть общая [Текст] / Отв. ред. В. М. Чиквадзе. – М., 1952. – 511 с.
71. Степанов, Р. Г. Участие представителя в рассмотрении дел о правонарушениях в сфере избирательных прав [Текст] / Р. Г. Степанов // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 222–226.
72. Студеникина, М. С. Состав административного проступка [Текст] / М. С. Студеникина // Ученые записки ВНИИСЭ. – М., 1968. – № 15. – С. 71–87.
73. Теория государства и права [Текст] : Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2005. – 852 с.
74. Тихомиров, Ю. А. Современная теория административного права [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 10–18.
75. Цыкунов, М. В. Институты государственной власти как объект административного правонарушения [Текст] / М. В. Цыкунов // Полицейское право. – 2008. – № 1. – С. 61–64.
76. Чанов, С. Е. Состав административного правонарушения как основание административной ответственности [Электронный ресурс] / С. Е. Чанов // СПС «КонсультантПлюс». – [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base= СЛ; n=31551](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base= СЛ; n=31551).

77. Чижевский, В. С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. 5-е изд. [Текст] / В. С. Чижевский. – М., 2005. – 1104 с.

78. Шергин, А. П. Нужна теория административной деликтологии [Текст] / А. П. Шергин // Государство и право. – 2005. – № 1. – С 41–45.

79. Шергин, А. П. Управление. Гражданин. Ответственность [Текст] / А. П. Шергин. – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1975. – 251 с.

80. Якшин, С. А. К вопросу о понятии административной ответственности [Текст] / С. А. Якшин // Право: теория и практика. – 2005. – № 15. – С 45–47.

#### **Интернет-ресурсы:**

81. Официальный портал Росправосудие. – [www.rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/](http://www.rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/section-categories/).

82. Сайт Федеральной службы государственной статистики. – [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

#### **Материалы практики:**

83. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.