

© **Микаил Альбертович Камилов,**
генеральный директор
ООО «ДЖИАР Консалтинг»
kamilov_ma@mail.ru

Kamilov Mikail Albertovich
General Director of LLC «GR
Consulting»

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ЛИЦОМ
ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ
ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КАНДИДАТАМ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ
ОБЪЕДИНЕНИЯМ РАВНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ
АГИТАЦИОННЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

**Administrative responsibility for failure by an empowered person to
comply with the requirements of the election legislation on ensuring equal
conditions for candidates and electoral associations to conduct public
campaigning events**

Аннотация: в статье рассматривается место административной ответственности за невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий в системе мер административной ответственности за нарушение избирательного законодательства. Особое внимание уделяется имеющейся судебной практике, историко-правовому анализу положений статьи КоАП РФ.

Annotation: The article examines the place of administrative responsibility for non-compliance by an authorized person with the requirements of the election legislation on ensuring equal conditions for candidates and electoral associations to conduct public campaigning events in the system of measures of administrative responsibility for violation of electoral legislation. Special attention is paid to the available judicial practice, historical and legal analysis of the content of the article of the Administrative Code of the Russian Federation.

Ключевые слова: выборы, административная ответственность, собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, публичное мероприятие.

Keywords: elections, administrative responsibility, meetings, rallies, demonstrations, processions, picketing, public event.

Избирательная система Российского государства имеет глубокие исторические корни. Так, первые выборы известны в истории России ещё с XII века, когда в Новгородской республике выбирали народное вече – собрание народных представителей. Опыт избирательных процедур в России накапливался и совершенствовался вплоть до XX века. Однако

следует учитывать, что в XX веке в нашем государстве дважды была прекращена действующая и создана новая избирательная система, не опирающаяся в значительной степени на предыдущий опыт, так как предыдущий опыт был приравнен к устаревшему и не соответствующему современным реалиям политической системы.

В настоящее время любое демократическое государство стремится к тому, чтобы сформировать оптимальную избирательную систему, которая будет соответствовать не только специфике избирательной системы государства, складывавшейся в процессе исторического развития правовой системы, но также базовым стандартам и принципам, носящим международный характер.

В настоящий момент в мире происходит переосмысление международных стандартов и принципов, сформированных коллективным западом и продвигаемых среди государств всего мира. Однако, что касается избирательной системы, то выработанные нормы и принципы избирательного права в большинстве своём схожи, так как имеют универсальный характер.

Так, например, Всеобщая декларация прав человека, утверждённая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1945 года, устанавливает в статье 21, что воля народа должна быть основой власти правительства, и эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путём тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. [1] Подобные права также закрепляются и в иных международно-правовых актах, в том числе актах Содружества Независимых Государств, членом которого является и Россия.

Нужно отметить, что избирательное право в целом и избирательное законодательство различных государств в частности в настоящее время носит в большинстве своём национальный характер, несмотря на всю глубину глобализации и унификации. Многие процедурные моменты, сроки и система проведения выборов в целом отличаются, так же, как и законодательство, обеспечивающее безопасность, прозрачность и равенства участников избирательного процесса.

За последние 30 лет развития избирательного законодательства России сложилась стабильная, прозрачная и демократическая избирательная система на основе законодательных актов, регулирующих порядок и механизмы избирательных процедур всех уровней публичной власти в Российской Федерации, начиная с президентских выборов и заканчивая выборами в поселковые и сельские Советы депутатов.

Следует отметить, что законодательные акты закрепляют нормы права, а они в свою очередь состоят помимо гипотезы и диспозиции из санкции. Санкция – это часть нормы права, устанавливающая ответственность за нарушение диспозиции нормы права. Для стабильно работающей избирательной системы помимо регулирования

правоотношений при помощи установления гипотезы и диспозиции норм в законодательстве необходимо также определять санкции, которые бы предусматривали ответственность за нарушения данных правил и процедур.

Одним из основных и наиболее действенных инструментов защиты избирательных прав граждан от правонарушений является административная ответственность.

Статистика привлечения лиц к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства показывает, что каждый год мы имеем стабильно большое количество правонарушений в данной сфере.

Здесь следует отметить, что статистику в данном случае необходимо смотреть в связке с наличием или отсутствием крупных федеральных и региональных выборов. Так, в годы проведения федеральных выборов, количество административных правонарушений в сфере избирательных прав значительно выше, чем в годы, когда подобных выборов нет. Так, например, в 2019 году не проходили крупные федеральные выборы, поэтому в 2019 году зафиксировано на 40 % меньше административных правонарушений за нарушения избирательного законодательства по сравнению с 2018 годом, в котором проходили крупные федеральные выборы. В 2018 году к административной ответственности были привлечены 2 444 человека, а в 2019 году по тем же категориям статей КоАП всего 1505 человек [2]. Связано это с масштабностью проведения и большим количеством вовлечённых в избирательные процедуры лиц.

Однако и факт наличия или отсутствия выборов федерального уровня также не гарантирует правильные выводы в результате анализа статистики, так как некоторые региональные и даже муниципальные выборы иногда бьют рекорды по количеству правонарушителей, привлечённых к мерам административной ответственности по статьям 5.1 – 5.25 КоАП РФ. Таким образом, при анализе предмета исследуемого института административного права следует учитывать, что статистика по привлечению лиц к мерам административной ответственности по статьям 5.1 – 5.25 КоАП РФ не будет являться ключевой.

Вопросами исследования административной ответственности за нарушение избирательных прав в целом посвятили свои научные работы ряд учёных-административистов. Однако детальному изучению административной ответственности за конкретные виды нарушений избирательного законодательства, на наш взгляд, уделено недостаточное внимание.

Особое внимание при изучении административной ответственности следует уделить составам, устанавливающим ответственность за нарушение равенства кандидатов в депутаты.

В этой связи является актуальным изучение вопросов, связанных с привлечением лиц к мерам административной ответственности за нарушение норм права при проведении агитационных публичных мероприятий.

Анализ позволяет выделить следующие виды нарушений:

1) нарушения права на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (статья 5.1. КоАП РФ);

2) нарушения, связанные с законной деятельностью избирательных комиссий (статьи 5.3 и 5.69 КоАП РФ);

3) нарушения, связанные с правами участников избирательного процесса (например, наблюдателя, кандидата) (статья 5.6 КоАП РФ);

4) нарушения, связанные с проведением информационных кампаний, включая агитационную работу и СМИ (статьи 5.5, 5.8, 5.9–5.12, 5.14 КоАП РФ);

5) нарушения трудовых прав граждан в рамках избирательного процесса (статья 5.7 КоАП РФ);

6) подкуп избирателей, участников референдума, правонарушения, связанные с благотворительной деятельностью в период выборов, референдумов (статья 5.16 КоАП РФ);

7) нарушение норм о финансировании выборов (статьи 5.17–5.21, 5.50, 5.65, 5.66 КоАП РФ);

8) нарушения процедуры голосования (статьи 5.22–5.25 КоАП РФ);

9) нарушения, связанные с использованием преимуществ должностного или служебного положения (статья 5.45 КоАП РФ);

10) нарушения, связанные с подделкой либо сбором подписей избирателей, участников референдума (статьи 5.46, 5.47 КоАП РФ);

11) нарушения, связанные с регистрацией участников избирательного процесса, референдума (кандидаты, инициативные группы и др.) (статьи 5.48, 5.52, 5.15 КоАП РФ);

12) нарушения запрета на проведение лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумом (статья 5.49 КоАП РФ);

13) административные процедурные правонарушения (статьи 5.56, 5.57 КоАП РФ) [3].

Ответственность за невыполнение требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий для проведения агитационных мероприятий при классификации была объединена со статьями 5.48 и 5.15 КоАП РФ, так как все три статьи устанавливают административную ответственность за нарушение прав кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума и иных групп участников референдума.

Основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим базовые механизмы и организацию избирательной системы в Российской Федерации, является Федеральный закон от 12.06.2020 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об избирательных правах), однако существенную роль при привлечении к административной ответственности за нарушения норм избирательного права играет также Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О

собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – закон о митингах).

Заслуживает внимания основное определение «публичное мероприятие», предусмотренное статьей 2 закона о митингах, согласно которому под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Кроме того, закон определяет цель публичных мероприятий – свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

Следует отметить, что законодатель выделяет в качестве отдельной цели информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата с избирателями. Необходимо помнить, что в нашем случае речь идёт не об указанном виде публичного мероприятия, а об агитационных публичных мероприятиях. Разница заключается в статусе лица. В одном случае речь идёт о зарегистрированном кандидате в депутаты, а в другом уже о действующем, избранном депутате.

Агитационное публичное мероприятие как вид публичного мероприятия имеет своей целью формирование положительного мнения о кандидате на выборную должность либо о политической партии.

Административная ответственность за нарушение требований об обеспечении равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий была введена в КоАП РФ в 2003 году в связи с принятием закона об избирательных правах [4, 5, 6, 7]. Положения исследуемой статьи 5.52 КоАП РФ были внесены в проект закона во втором чтении в целях обеспечения защиты избирательных прав и права на участие в референдуме более широкого круга участников избирательного процесса и референдума [7].

В соответствии с пунктом 1 статьи 53 закона об избирательных правах органы публичной власти обязаны оказывать содействие зарегистрированным участникам избирательного процесса в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Пунктом 3 статьи 53 того же закона установлено, что по заявке зарегистрированного субъекта избирательного процесса помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий и находящееся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется безвозмездно на определённый срок в целях проведения предвыборных мероприятий, включая проведение встреч с избирателями и

др. Также предусмотрено, что избирательная комиссия обязана обеспечить равный доступ и возможности всех зарегистрированных кандидатов для проведения соответствующих мероприятий.

Кроме того, п. 4 ст. 55 закона об избирательных правах собственник помещения, предоставив его в целях проведения предвыборных мероприятий одному зарегистрированному кандидату, не вправе отказать другим официально зарегистрированным участникам избирательного процесса в течение агитационного периода. Кроме того, собственник такого помещения обязан уведомить в письменной форме определенную законом комиссию о факте предоставления помещения, об условиях, на которых оно было предоставлено, а также о том, когда это помещение может быть предоставлено в течение агитационного периода другим зарегистрированным участникам избирательного процесса [9].

При изучении действующего правового регулирования общественных отношений, связанных с проведением агитационных публичных мероприятий кандидатами, можно понять, какие неправомерные действия со стороны участников процесса организации и проведения подпадают под действие исследуемой статьи КоАП РФ.

Для того чтобы подробно разобрать административное правонарушение, необходимо помнить, что в административном праве Российской Федерации сложилось общее понимание и деление состава правонарушения на следующие четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона [10].

Объектом правонарушения являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации уполномоченным лицом требований законодательства об обеспечении равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий.

Субъектом исследуемого правонарушения выступают должностные лица органов публичной власти, государственных (муниципальных) органов, унитарных предприятий, избирательных комиссий.

Субъективная сторона выражается в умышленной либо неосторожной вине.

Наибольший интерес в рамках данного исследования представляет объективная сторона, так как она в большинстве случаев позволяет различить виды правонарушений.

В этой связи следует указать, что исследуемое административное правонарушение, указанное в статье 5.52 КоАП РФ может совершаться в следующих формах:

- а) невыполнения уполномоченным лицом требований об обеспечении условий для проведения агитационных публичных мероприятий;
- б) иного нарушения, предусмотренного законодательством о выборах, прав зарегистрированных участников избирательного процесса при проведении ими указанных мероприятий [11].

По мнению коллектива авторов (Амелин Р. В., Бевзюк Е. А., и др.), на практике нарушения требований закона об обеспечении равных условий

проведения агитационных публичных мероприятий могут иметь разнообразные формы, например:

- одному из кандидатов не была предоставлена возможность выступить на предвыборном собрании;

- уведомление о назначенном собрании (встрече и т. п.) с кандидатами не было сделано одному или нескольким кандидатам (либо сделано по телефону только за 5 – 10 минут до начала мероприятия), в связи с чем избирательная комиссия, кандидат оказались в неведении, в результате их право нарушено.

Судя по диспозиции статьи 5.52 КоАП РФ, правонарушения могут быть совершены прежде всего в форме бездействия: например, уполномоченным лицом не было сделано уведомление о назначенном предвыборном мероприятии.

Использованная в статье 5.52 КоАП РФ формулировка «либо иное нарушение... прав», на наш взгляд, слишком неопределенна и неудачна, что дает основание предполагать разнообразное применение положений статьи со стороны должностных лиц.

Оконченным правонарушение считается с момента истечения срока совершения управомоченного действия по обеспечению того или иного права (т.е. бездействия) либо совершения любого из правонарушающих действий [12]. На практике возникают сложности при разграничении составов административных правонарушений.

Как говорилось выше, при классификации виды административной ответственности объединяются в одну группу со статьями 5.15, 5.48 КоАП РФ. Особую сложность при разграничении составляют составы статей 5.15 и 5.52 КоАП РФ.

По мнению коллектива авторов, комментирующих статью 5.52 КоАП РФ, с которыми следует согласиться, состав данного правонарушения конкретизирует ч. 2 ст. 5.15 КоАП РФ. В обеих статьях предусматривается ответственность при проведении публичных агитационных мероприятий – это встречи с избирателями, в зданиях и помещениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Соответственно, нарушения при проведении уличных публичных мероприятий под действие исследуемой статьи 5.52 КоАП РФ и части 2 статьи 5.15 КоАП РФ не подпадают (даже при условии, что эти мероприятия проводятся в период проведения избирательной кампании), а влекут административную ответственность по ст. 20.2 КоАП РФ [13].

В целях исследования следует сделать небольшой историко-правовой анализ положения статьи 5.52 КоАП РФ. До 21.07.2005 года статья была изложена в другой редакции. Основным отличием данной редакции исследуемой статьи КоАП РФ от действующей состоит в том, что в до 21.07.2005 статьей был предусмотрен конкретный перечень правонарушений, связанных с проведением предвыборных мероприятий и правом доступа и разрешения проведения таких мероприятий (неизвещение кандидатов о мероприятии, непредоставление возможности выступления,

несоздание условий для проведения массовых мероприятий либо иное нарушение прав, предусмотренных законодательством о выборах).

Действующая редакция исследуемой статьи утратила данный перечень правонарушений и имеет более унифицированный и общий характер – невыполнение требований об обеспечении равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий.

Однозначно можно сделать вывод о более практичной версии статьи 5.52 КоАП РФ до 2005 года, так как статья предусматривала конкретный вид административного правонарушения. С целью устранения пробелов в правоприменительной практике были даны разъяснения Верховного суда Чувашской Республики от 4 марта 2004 года, которые так и не были опубликованы.

По текущей версии статьи, в соответствии со статистическими данными, в период с 2005 года по настоящее время в Российской Федерации было рассмотрено всего два дела, по одному из них в 2017 году лицо было оправдано [14].

По второму делу 06.03.2012 года мировым судьёй судебного участка города Сорска Республики Хакасии было вынесено решение в отношении главы муниципального образования город Сорск, который фактически отказал в предоставлении помещения МБУК «Дом культуры города Сорска» для проведения публичного мероприятия с избирателями [13].

По результатам анализа положений статьи и судебной практики можно сделать следующие выводы. Расплывчатость диспозиции статьи 5.52 КоАП РФ не позволяет применять её на практике. Необходимо дополнить статью 5.52 КоАП РФ путём конкретизации видов публичных мероприятий, на которые распространяется действие статьи, а именно на агитационные публичные мероприятия, проводимые в помещениях, так как на публичные мероприятия вне помещения положения исследуемой статьи не распространяются.

Также предлагается убрать из диспозиции статьи формулировку «Иное нарушение, предусмотренное законодательством о выборах, прав зарегистрированного кандидата, избирательного объединения при проведении ими указанных мероприятий», т.к. подобная формулировка слишком обширна и формирует неопределённость в правовом регулировании объекта общественных отношений.

Таким образом, с учётом предложений по результатам исследования предлагается пересмотреть действующую формулировку статьи 5.52 КоАП РФ.

Список литературы

1. Алексеев Р. А. Избирательная система как фактор становления и развития Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2006. – 24 с.

2. Организация Объединённых Наций: офиц. сайт. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 27.05.2022).

3. Судебная статистика РФ. URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 27.05.2022).

4. Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс: монография. – М. : РЦОИТ, 2002. – 165 с. – ISBN 5-93639-024-1.

5. Протченко А. В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2009. – 22 с.

6. Волченко В. Н. Некоторые особенности административной ответственности за нарушения избирательных прав граждан // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 3 (9). – С. 100-104.

7. Абезин Д. А., Сорокина Н. В. Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства // Бизнес. Образование. Право. – 2017. – № 1 (38). – С. 201-205.

8. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 04.07.2003 № 94-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

9. Система обеспечения законодательной деятельности государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»): офиц. сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/290135-3> (дата обращения: 27.05.2022).

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: ред. от 30.04.2021 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ: ред. от 30.04.2021 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.

13. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / Р. В. Амелин, А. В. Колоколов, М. Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л. В. Чистяковой. – М. : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. – Т. 1. – 1343 с.

14. Амелин Р. В., Бевзюк Е. А., Волков Ю. В., Воробьев Н. И., Вахрушева Ю. Н., Жеребцов А. Н., Корнеева О. В., Марченко Ю. А., Степаненко О. В., Томтосов А. А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Судебная статистика. URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/65> (дата обращения: 27.05.2022).

16. Постановление мирового судьи судебного участка в границах г. Сорска от 06.03.2012 года по делу № 5-95/201 // СПС «КонсультантПлюс».