

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

*Наталья Ивановна Усова*

**Ассистент кафедры административного и международного  
права, аспирантка НИУ «БелГУ»**

Избирательное законодательство можно и нужно реформировать, прежде всего, за счет усиления элементов ответственности всех участников избирательного процесса. Но в борьбе со злоупотреблением правом на электоральном поле это лишь промежуточное звено в единой цепи действий, началом которой может быть только повышение всеобщей правовой культуры, а завершающим – жесткая конституционная, административная, уголовная ответственность как за нарушения избирательного законодательства, так и за необоснованные обвинения в таких нарушениях. Однако если за умаление активного, пассивного избирательного права в отечественной правовой системе предусмотрено значительное число мер воздействия, применяемых вследствие недолжного поведения субъектов правоотношений, то за искажение, распространение заведомо ложной информации о порядке и результатах реализации избирательных прав граждан какая-либо ответственность, по сути, отсутствует.

Обеспокоенность состоянием институтов гражданского общества в государстве и разработка предложений по их модернизации, конечно, отвечают целям создания политических партий, отраженным в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>47</sup>. Но политические партии в соответствии с п. 4 этой же статьи не только выражают

---

<sup>47</sup>О политических партиях : Федеральный закон от 11.06.2001 №95-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

мнения граждан по любым вопросам общественной жизни, доводят эти мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти, но и формируют общественное мнение.

Следовательно, любые обвинения, ставящие под сомнение действительность выборов, тоже формируют соответствующее мнение. И политические партии не могут быть абсолютно свободны в выборе форм и методов деятельности. Их основной обязанностью в соответствии со ст. 27 вышеназванного Закона является соблюдение при осуществлении своих функций Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, невыполнение которой может повлечь приостановление деятельности партии и даже ее ликвидацию. А Конституция РФ в ч. 5 ст. 13 запрещает деятельность общественных объединений, действия которых подрывают безопасность государства<sup>48</sup>.

Проблема ответственности за политическую диффамацию, т.е. распространение порочащих сведений о государственных институтах, в том числе и о выборах, безусловно, актуальна для России. Еще И.А. Ильин отмечал, что «политическая клевета, подрывающая доверие к законному государю, отрывает от него сердца граждан, изолирует его и разрушает государство (по принципу «Поражу пастыря, и рассеются овцы»)»<sup>49</sup>.

Конечно, в современной России нет государей-пастырей как носителей высшей власти, но есть народ как носитель суверенитета и единственный источник власти. И необоснованные обвинения в фальсификациях его волеизъявления подрывают доверие к государственным органам, органам местного самоуправления со всеми возможными последствиями, отмеченными И.А. Ильиным, что не исключает их уголовную наказуемость. Это предполагает

---

<sup>48</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. – М.: Изд-во Юрлит., 2011. – 65 с.

<sup>49</sup> Якуба О.М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Автореф. дис.... докт. юрид. наук. - С. 19.

появление новых совмещенных составов правонарушений с двумя видами ответственности – уголовной и конституционно-правовой.

В качестве мер негативной конституционно-правовой ответственности за распространение заведомо ложной информации о результатах выборов для политических партий могут быть предупреждение, приостановление деятельности и ликвидация; для депутатов и выборных должностных лиц – досрочное прекращение полномочий, а для главы муниципального образования и главы местной администрации – в том числе путем отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта РФ; для высших должностных лиц субъектов РФ – дополнительно и утрата доверия Президента РФ.

Практике избирательных кампаний России известно много случаев, когда так называемая конструктивная критика кандидатов, представителей избирательных объединений мало чем отличалась от клеветы, оскорблений, порочила честь и достоинство оппонентов. Последующие разбирательства в рамках уголовного, административного, гражданского судопроизводства нередко выходили за рамки избирательных кампаний, а их результаты были зачастую неизвестны избирателям, да и не всегда им интересны. Препятствия такого рода технологиям законодатель усмотрел в установлении ряда ограничений для кандидатов и избирательных объединений в выборе форм агитации при проведении индивидуальных агитационных мероприятий на каналах организаций, осуществляющих теле вещание.

Соответствующие нормы п. 5 ст. 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 5 декабря 2006 г.)<sup>50</sup> вызвали немало негативных оценок в науке, правозащитной системе<sup>51</sup> и даже

---

<sup>50</sup> Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253; 2006. - № 50. - Ст. 5303.

<sup>51</sup> См., например: Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 3. - С. 24; Лукин В.П.

оспаривались в Конституционном Суде РФ<sup>52</sup>, однако безусловным остается одно – признание допустимости ограничения распространения даже правдивой информации, формирующей мнение избирателей.

Так почему же распространение недостоверной информации о ходе подготовки и проведения выборов, о неких ничем не подтвержденных тотальных фальсификациях волеизъявления избирателей не имеет правовых пределов?

Да, гражданским законодательством России предусмотрена защита чести, достоинства, деловой репутации. Но гражданско-правовая ответственность за распространение заведомо недостоверной информации об избирательных кампаниях не может выступать единственной гарантией безопасности государства, элементом которой являются свободные и честные выборы, и требует дополнения иными видами юридической ответственности. Поэтому остается только присоединиться к тезису вышеупомянутой Доктрины информационной безопасности Российской Федерации о том, что недостаточность нормативного правового регулирования отношений в области реализации возможностей конституционных ограничений свободы массовой информации в интересах защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства существенно затрудняет поддержание необходимого баланса интересов личности, общества и государства в информационной сфере. Будет ли восполнена эта недостаточность вопрос и к науке, и в большей степени – к политике.

В завершение хотелось бы добавить и обратить пристальное внимание на практику последних выборов, прошедших на территории Российской Федерации и Белгородской области.

---

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год «Закон сильнее власти» // Российская газета. - 2009. - 17 апр.

<sup>52</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 842-О-О // Справочно-правовая система «Гарант».

В Избирательную комиссию Белгородской области в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва поступило 127 заявлений, обращений и жалоб от различных участников избирательного процесса и избирателей, из них более двух третей на нарушения порядка проведения предвыборной агитации – 97, в том числе в средствах массовой информации – 29, нарушения порядка голосования – 20, по фактам подкупа избирателей – 3, на незаконные решения, действия (бездействие) избирательных комиссий – 3, на нарушения прав членов комиссий с правом совещательного голоса – 2, иные нарушения избирательных прав – 2. В единый день голосования 4 декабря 2011 года на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва поступило 20 заявлений и жалоб от различных участников избирательного процесса и избирателей, из них на нарушения порядка голосования – 17, о нарушениях прав членов комиссий с правом совещательного голоса – 2, иных обращений – 1; в день, следующий за днем голосования 5 декабря 2011 года поступило 3 обращения на нарушение порядка голосования, 6 декабря 2011 года поступило из Центральной избирательной комиссии Российской Федерации одно (повторное) обращение о нарушении порядка проведения предвыборной агитации до дня голосования.

Из общего количества (127) обращений 103 поступило до дня голосования, 20 – в день голосования 4 декабря 2011 года и 4 обращения – после дня голосования до установления итогов голосования. Из 103 обращений, поступивших в Избирательную комиссию области до дня голосования, по результатам рассмотрения сведения подтвердились по 34 обращениям, частично – по 2 обращениям. Из 24 обращений, поступивших в день голосования 4 декабря 2011 года и до установления итогов голосования на территории Белгородской области 6 декабря

2011 года, сведения подтвердились по 7 обращениям, частично – по 3 обращениям.

На заседаниях Избирательной комиссии Белгородской области рассмотрено 53 обращения, в 28 случае сведения о нарушении законодательства о выборах подтвердились, в том числе средствами массовой информации – 12, 2 обращения признаны частично обоснованными, 17 обращений предварительно рассматривались на заседании Рабочей группы Избирательной комиссии Белгородской области по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. 63 обращения, в том числе поступившие в Избирательную комиссию области в день голосования, проверены и рассмотрены совместно с избирательными комиссиями города Белгорода (19), Старооскольского городского округа (11), Корочанского (11), Прохоровского (3), Алексеевского района (2), Валуйского (2), Волоконовского района (3), Борисовского (2), Грайворонского (2), Ченянского (2), Яковлевского (2), Белгородского (1), Красненского (1), Ровеньского (1), Шебекинского (1) районов с полномочиями территориальных комиссий и участковых избирательных комиссий.

Избирательной комиссией области по результатам рассмотрения 21 обращений вынесено 21 представление и направлено в управление внутренних дел области для рассмотрения, пресечения противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. УМВД Белгородской области возбуждено 14 дел и проводятся административные расследования, составлено 4 протокола об административных правонарушениях и привлечено четыре гражданина к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.10 КоАП РФ, 5 представлений приобщены к делам об административных правонарушениях, возбужденным ранее по аналогичным фактам, 1 представление приобщено к материалам

уголовного дела и по 1 представлению проводится проверка в порядке УПК РФ.

Анализ заявлений, обращений и жалоб свидетельствует о том, что в половине случаев факты нарушений, изложенные в обращениях, при проверке не подтвердились. Из 127 поступивших в избирательную комиссию области обращений подтвердились факты, изложенные в 46 обращениях, из 79 поступивших в территориальные избирательные комиссии факты подтвердились в 33 случаях, одно признано частично обоснованным.

Поступившие в Избирательную комиссию области, территориальные и участковые избирательные комиссии заявления, обращения и жалобы заявителей рассмотрены в установленный статьей 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 90 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно, обращения, по которым проводилась проверка, рассмотрены в десятидневный срок, по всем обращениям приняты соответствующие меры, о результатах рассмотрения и принятых мерах заявителям направлены ответы.

Необходимо отметить, в период избирательной кампании решения и действия (бездействия) Избирательной комиссии Белгородской области, избирательных комиссий муниципальных образований с полномочиями территориальных комиссий и участковых избирательных комиссий в судебном порядке не обжаловались<sup>53</sup>.

Так же необходимо рассмотреть жалобы, поступившие в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Во

---

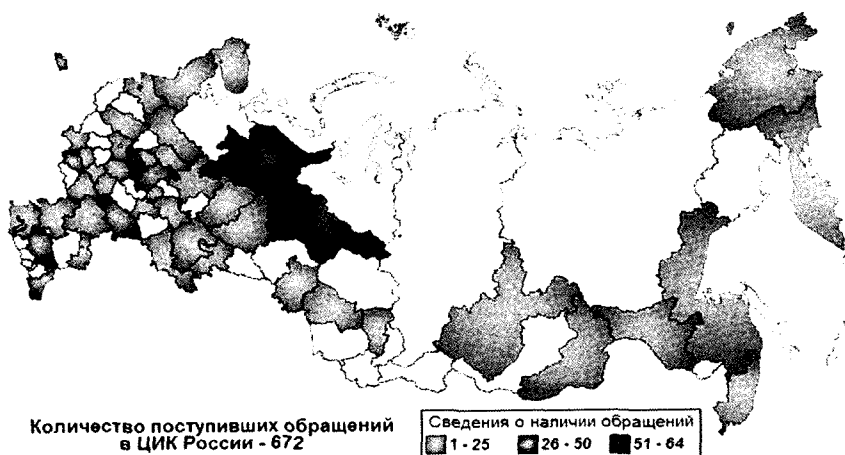
<sup>53</sup> Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 27.12.2011 года № 27 // [Электронный ресурс] : Консультант плюс.

исполнение указанных норм закона Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было рассмотрено 672 обращения; факты нарушений подтвердились в 90 случаях, или в 13,4 процента. (14 марта 2010 года факты подтвердились в 63 случаях, или почти в 15 процентах, 10 октября 2010 года – в 66 или в 11,4 процента). (см. табл. 1)

В день голосования в ЦИК России поступило 90 обращений, связанных с проведением выборов депутатов региональных законодательных собраний, из них 50 – от представителей политических партий. Это на 14 обращений больше, чем в единый день голосования 10 октября прошлого года.

Таблица 1

**Сведения о количестве поступивших в ЦИК России обращениях о нарушениях избирательного законодательства при проведении выборов 13 марта 2011 года**



Наибольшее число поступивших обращений связано с вопросами проведения предвыборной агитации – 151, из них 21 – это жалобы на неправомерные действия при проведении агитационных кампаний в установленные сроки (14 марта 2010 года –



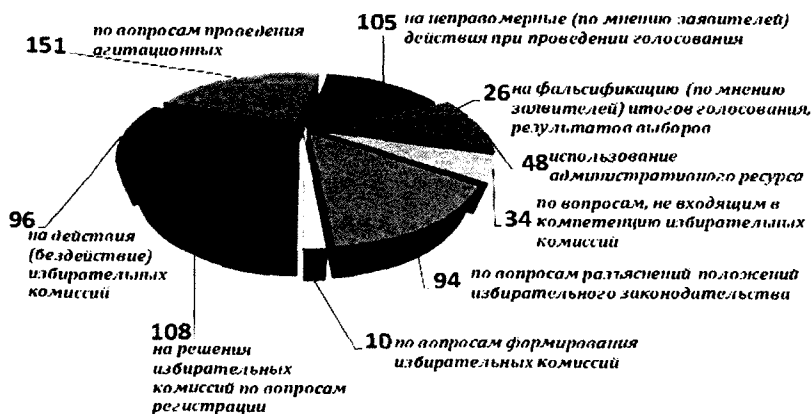
соответственно 75 и 59, 10 октября 2010 года – 80 и 70). Значительный рост обращений связан с применением на этих выборах противоправной предвыборной агитации (см. Таблица 2).

По сравнению с единым днем голосования, который проводился 10 октября 2010 года, уменьшилось число обращений, связанных с вопросами регистрации кандидатов, заверения и регистрации списков кандидатов, регистрации доверенных лиц, аннулирования регистрации кандидатов. В ЦИК России поступило 108 таких обращений, а 10 октября 2010 года их было 187.

Мы считаем, что положительная динамика связана с циклом совещаний и обучающих семинаров, проводимых ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации совместно с политическими партиями. Однако в этот раз количество жалоб по данному вопросу, рассмотренных на заседаниях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, стало заметным – 21 жалоба, из них удовлетворены – 11.

Таблица 2

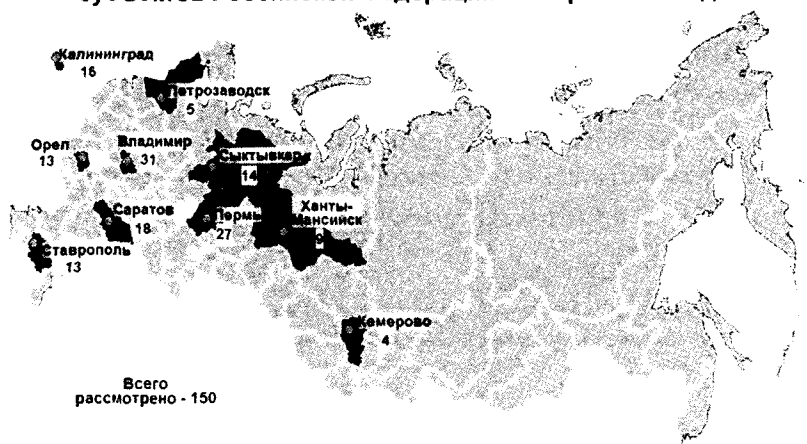
**СВЕДЕНИЯ**  
о тематике поступивших в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации обращений о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления административных центров субъектов Российской Федерации в единый день голосования 13 марта 2011 года



В ходе прошедших выборов законодательных (представительных) органов государственной власти и муниципальных выборах в административных центрах субъектов Российской Федерации судами рассмотрено 246 жалоб и обращений, из них удовлетворено 36, или 14,6 процента. Эта цифра из выборов в выборы тоже более или менее стабильна (см. Таблица 3).

Таблица 3

**Сведения о количестве рассмотренных судами избирательных споров при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления - административных центров субъектов Российской Федерации 13 марта 2011 года**



Организация прошедшей избирательной кампании совпала с периодом подготовки и принятия постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащего ответы на многие вопросы, в том числе и на те, которые были сегодня рассмотрены. В заседании Пленума принимал участие Председатель ЦИК России В.Е. Чуров. Подавляющее число предложений ЦИК России нашло поддержку в этом документе. Постановление Пленума опубликовано на сайте Верховного Суда Российской Федерации, на сайте ЦИК России.

Необходимо подчеркнуть, что впервые за все время формирования практики применения избирательного законодательства она обобщена Верховным Судом Российской Федерации. Постановление Пленума окажет существенное влияние на единообразное применение норм избирательного законодательства судебными органами и избирательными комиссиями, таких как:

1. Возможность использования паспорта гражданина Российской Федерации, содержащего отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации;

2. Особенности применения подпункта 5 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяющего понятие адреса места жительства для целей избирательного права при признании подписей избирателей недействительными и недостоверными.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что сложилась определенная система работы избирательных комиссий с обращениями. В целом жалобы рассматриваются избирательными комиссиями в порядке и сроки, установленные законодательством. Это большая работа, которая ведется в тесном взаимодействии с кандидатами, избирательными объединениями, правоохранительными и судебными органами, затрагивает многие аспекты законодательного, процессуального, организационного, психологического характера. Несмотря на отмеченные недостатки в этой работе, она, вне сомнения, заслуживает положительной оценки.

За эти годы сделано многое, но работа по рассмотрению жалоб требует постоянного совершенствования.

Во-первых, избирательным комиссиям после окончания каждой избирательной кампании необходимо анализировать работу с обращениями, изучать судебную практику рассмотрения

избирательных споров, принимать меры по устранению недостатков в этой работе. Материалы о поступлении и рассмотрении жалоб необходимо размещать на своих сайтах. Добротнo смотрятся информационные материалы о поступивших обращениях и их анализе на сайтах избирательных комиссий Республики Коми, Хабаровского края, Тверской, Кировской, Курганской, Курской, Тамбовской областей и ряда иных.

Во-вторых, рекомендуем избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации строго соблюдать сроки представления сведений в ЦИК России по рассмотрению обращений о нарушениях избирательного законодательства. Данное поручение содержится в пункте 3 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 ноября 2009 года № 181/1249-5 «О работе избирательных комиссий с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов...»<sup>54</sup>.

В-третьих, с этой целью необходимо отладить механизм представления указанных сведений в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации из нижестоящих комиссий.

В-четвертых, необходимы дополнительные обучающие мероприятия для членов избирательных комиссий, особенно для председателей, заместителей и секретарей комиссий, в которых подробно разбираются конкретные ситуации нарушений избирательного законодательства, имевшие место в ходе избирательных кампаний.

В-пятых, необходим комплекс мероприятий по разъяснению норм действующего избирательного законодательства для участников избирательного процесса, представителей региональных и местных отделений политических партий, средств массовой информации.

---

<sup>54</sup> Постановление ЦИК от 19.11.2009 № 181/1249-5 «О работе избирательных комиссий с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов...» // [Электронный ресурс] : Консультант – плюс. Последнее обновление 14.11.2011 г.