

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ

FEATURES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR BRIBERY OF VOTERS

Дорофеева Ж.П., Дудаев А.Б.

Dorofeeva Z., Dudaev A.

Dorofeeva Zh.P. — Teacher of the Department of Administrative and Legal Disciplines, Ph.D., Police Captain (Belgorod law Institute of MIA of Russia named after I. D. Putilin).

Dudayev A.B. — Associate Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilina, Candidate of Law, Associate Professor.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы, связанные с нарушением избирательного законодательства о предвыборной агитации посредством подкупа избирателей; делается вывод о необходимости в определении точного понятия «подкуп избирателей»; делается акцент на не соответствие соразмерности наказания по действующему законодательству за последствия в результате совершенного деяния — подкупа избирателей; предлагается ужесточение санкции за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.16 КоАП РФ.

Abstract: the article deals with issues related to the violation of the electoral legislation on pre-election campaigning through voter bribery; the conclusion is made about the need to define the exact concept of “bribery of voters”; emphasis is placed on not matching the proportionality of punishment under the current legislation for the consequences resulting from the committed act — bribery of voters; it is proposed to tighten the sanctions for committing an administrative offense under Art. 5.16 of the Administrative Code of the Russian Federation.

Ключевые слова: подкуп избирателей, агитация, избирательные права, избирательная кампания, административная ответственность, санкция.

Key words: bribery of voters, agitation, electoral rights, election campaign, administrative responsibility, sanction.

Введение

Рассматривая вопросы юридической ответственности за подкуп избирателей, обратимся сегодня к административной. Так, статья 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность граждан, должностных лиц и организаций за совершение подкупа избирателей, участников референдума, «...если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах». Поэтому, считаем необходимым обратиться к такому оценочному понятию, как «подкуп».

Основная часть

Действующее законодательство Российской Федерации не содержит дефиниции, в которой со-

держится легальное определение «подкупа избирателей». Однако, исходя из теории административного права, можно определить, что подкупом избирателей является виновное деяние, нарушающее нормы избирательного и административного законодательства в виде предоставления или обещания предоставления определенным кругом лиц имущественных выгод избирателям при проведении предвыборной агитации с целью склонения их к реализации ими своего активного избирательного права не свободно, а в интересах достижения определенным кандидатом или избирательным объединением выгодного для них итога голосования или результата выборов.

Совершение подкупа можно расценивать как способ посягательства, достаточно широко распространенного при проведении выборов, зачастую осуществляемого в завуалированных формах, в том

числе с использованием благотворительных фондов, специальных благотворительных акций для различных групп населения.

Лицо, осуществляющее подкуп избирателей, посягает не только на избирательные права конкретных избирателей, кандидатов, но и на установленный порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако проблемы, с которыми непосредственно сталкиваются правоприменители при реализации норм избирательных прав, соединенных с подкупом, связаны с оценочным характером этого понятия. Следует отметить, что перечень критериев, с помощью которых можно определить понятие «подкупа», установлен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 2 ст. 56).

Так, законодательство определяет, что подкуп избирателей выражается в таких действиях кандидата, избирательного объединения и иных участников избирательного процесса, как:

- вручение избирателям денежных средств, подарков, а также иных ценностей материального характера;

- вручение вознаграждения избирателям, выполнявшим организационную работу (сбор подписей, агитация и т.д.) в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение;

- проведение льготной распродажи товаров, а также распространение их бесплатно, за исключением печатных материалов и значков, которые специально изготовлены для избирательной кампании;

- предоставление на безвозмездной основе или на льготных условиях любых услуг;

- воздействие на избирателей, используя обещания, выражающиеся в передаче денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ;

- оказание услуг, кроме как на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Но для признания указанных в законе действий подкупом, необходимо подтвердить, что осуществляемые действия в отношении избирателей проводились при условии голосования за кандидата, для чего и необходимо обратиться к правоприменительной, в том числе судебной, практике⁴⁹.

В доктрине нет единого подхода к вопросу о трактовке понятия «подкуп избирателей». Поэтому каждый автор выделяет свои характерные признаки правонарушения и акцентирует на них внимание.

Так, по мнению И.Я. Козаченко, «подкуп — это передача (или обещание передать) денежных средств или материальных благ избирателю или участнику референдума за высказанное волеизъявление

в пользу определенного кандидата на выборах». А, согласно мнению А.В. Наумова, подкуп является «способом нарушения конституционных прав граждан заключается в передаче или обещании передать денежные средства или иные ценности, или обещании предоставить иные имущественные блага». В свою очередь, С.В. Расторопов под подкупом понимает именно «предоставление всяких имущественных благ избирателю за пассивное волеизъявление (неучастие в выборах) либо члену избирательной комиссии за неучастие в работе избирательной комиссии, либо любому лицу за воспрепятствование работе избирательной комиссии, комиссии по проведению референдума».

Определение же понятия «подкуп избирателей, участников референдума», приведенное в ст. 56 вышеупомянутого Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подразумевает «вручение денежных средств, подарков и иных материальных ценностей» при обязательном условии голосования определенным образом или отказа от голосования. На этом основании понятие «подкуп» подразумевает необходимым включить в понятие «получение подарков».

Что касается вручения подарков, то согласно законодательству, кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей, в том числе и вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности. Таким образом, кандидат, по общему правилу, не имеет права на вручение подарков, но в качестве исключения могут составлять праздники, на которых кандидаты в качестве поздравления вручают подарки и иные материальные ценности.

Однако, стоит обратиться и к проблеме, которая заключается в финансировании деятельности, связанной с вручением подарков. В

случае, если они приобретаются из средств избирательного фонда, то вручение подарков является составной частью избирательной кампании кандидата, так как в соответствии с п. 2 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании. Если же подарки приобретаются не из средств избирательного фонда, то фактически «на лицо» деятельность, связанная с их вручением кандидатом в период избирательной кампании и направленная на формирование позитивного мнения о кандидате, за рамками избирательной кампании.

Не обходится без внимания и благотворительная деятельность, с помощью которой возможно сформировать неплохой образ в глазах избирателей. Но ведь имеют место быть факты, когда «профессиональная деятельность» путается с «благотворительностью». Например, кандидат является владельцем небольшой стоматологической клиники и предоставляет возможность получить соответствующую помощь совершенно бесплатно некоторым нуждающимся в этом категориям граждан. В целом данные действия представляются частью его бизнес-плана, а также отражают жизненную позицию, которой он придерживается независимо от избирательных кампаний. Наглядным примером является Постановление Президиума Верховного Суда. Так, «...окружная избирательная комиссия Ставропольского края по одномандатному избирательному округу №55 22 октября 1999 г. приняла постановления, по которому гражданину А. было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы. Ставропольский краевой суд и судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ подтвердили правомочность окружной комиссии в решении отказать, в регистрации кандида-

ту А. Но Президиум Верховного Суда РФ не согласился с вынесенными судебными постановлениями и отменил их. Президиум Верховного суда не согласился с тем, что оказание кандидатом в депутаты А, адвокатом по роду занятий, безвозмездной юридической помощи населению следует рассматривать как занятие благотворительной деятельностью, которая запрещена избирательным законодательством. Президиум Верховного Суда РФ установил, что гражданин А, будучи адвокатом, оказывал юридическую помощь, но не оказывал услуги. Кроме того, Президиум Верховного Суда РФ также исходил из того, что законодатель рассматривает подкуп избирателей и благотворительную деятельность кандидата в качестве таковых лишь при наличии факта осуществления по отношению к избирателю под условием голосования за или против конкретного кандидата».

Конечно, подобные действия следует считать профессиональной деятельностью, они должны отличаться от незаконных благотворительных акций, что должно найти отражение и в законодательстве. Поэтому следует точно отграничить рамки профессиональной деятельности от благотворительной, указать на законодательном уровне какие именно действия следует относить к «благотворительным», что, в свою очередь, позволит более четко понимать рассматриваемую норму.

В соответствии с рассматриваемым нами Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (глава 10) суд может рассматривать дела, возникающие из избирательных споров, в том числе, по вопросам предвыборной агитации. Исходя из положений закона и сложившейся практики у судов возникают иные сроки на разбирательство данной группы дел, они более короткие и устанавливаются избирательным законодательством. Данная проблема исходит не от компетентности судебного аппарата, а из того, что стремительно возникающие новые избиратель-

ные технологии не успевают урегулировать законом, что создает немало проблем в разрешении дел.

В реальности же дела обстоят следующим образом.

Так, «...Новосибирский областной суд в апелляционном определении от 14 июля 2015 года № 33-5973/2015 признал решение суда по поводу отмены итогов голосования правильным, так как было выявлено, что кандидат М. осуществлял предвыборную агитацию в день голосования, при том массово распространял информацию с негативным оттенком о других кандидатах, что ставит всех кандидатов в неравное положение. Также в день голосования был выявлен подкуп избирателей, так группа лиц в непосредственной близости от избирательного участка предлагала денежные средства и алкогольную продукцию в обмен на голос за кандидата М. Суд признал, что данные действия искажали волю избирателей и ставили других кандидатов в неравное положение».

Бывают случаи, когда суд не выявляет признаков подкупа, хотя кандидат производил раздачу материалов с символикой своей партии.

Так, «...Постановление Ленинского областного суда города Томска от 20.02.2015 года № 5-79/16 было решено прекратить дело по ст. 5.16 КоАП РФ. Было установлено, что кандидат раздавал канцелярскую продукцию с символикой своей партии, но при этом он не ставил условий о том, чтобы избиратели или и голосовали за него. Брать или брать данные тетрадки, дневники было добровольным решением самих избирателей, что не ставило их в зависимость от голосования. Но нужно признать, что данные действия кандидата создавали ему благоприятный имидж и рейтинги популярности и известности».

Иногда случаются совершенно обыденные ситуации, связанные разбирательством дел по статье подкуп избирателей.

Так, «...Решением Дзержинского районного суда города Новосибирска от 01.02.2016 года № 12-76/2016 было оставлено в силе постановление мирового судьи, которое признавало виновным лицо в совершении админи-

стративного правонарушения предусмотренного ст. 5.16 КоАП. Было установлено, что депутат К. подвез избирателя от остановки общественного транспорта до избирательного участка, что мировой судья расценил, как подкуп. Из материалов дела следовало, что незнакомый гражданин подъехал к избирателю сам, предложил его подвезти, а за это он должен будет проголосовать за определенного кандидата, также он вручил ему календарь, содержащий агитационную информацию. Сам депутат говорил, что не проводил агитацию, так как он не является субъектом данной деятельности, да и вообще не знаком с кандидатом. Суд решил, что для проведения агитационной деятельности не требуется установления какой-либо связи с кандидатом, он может и не знать, что это человек агитирует за него».

В материалах судебной практики можно найти решения, в которых суд не признает подкуп избирателей из-за недостатка доказательств.

Так, «...Решением Иркутского районного суда Иркутской области от 27.11.2015 года № 2А-4223/2015 было отказано в отмене регистрации кандидата по причине подкупа избирателей. Так административный истец указывал на то, что в целях создания положительного имиджа кандидат организовал экскурсии на территорию Ревякинского муниципального образования, сопровождающиеся демонстрацией социально-значимых мест данного муниципального образования с последующим чаепитием. Административный истец указывает, что принимая во внимание слова вышеуказанных лиц, организация экскурсии в д. Р. мы можем приравнять к предоставлению комплекса услуг, а именно: доставка до места проведения экскурсии автотранспортом. Согласно расценкам, представленных транспортными компаниями, в среднем, один час аренды транспорта стоит 800 рублей. Каждая экскурсия длится не менее пяти часов. Таким образом, стоимость аренды транспорта на одну экскурсию составляет минимум 4000 рублей; организация обеда. Данная услуга рассчитывается исходя из стоимо-

сти 50 рублей на человека; непосредственно проведение самой экскурсии. Стоимость указанного мероприятия определить не представляется возможным. Исходя из обычая делового оборота, данная услуга является возмездной и ставит своей целью создание положительного образа кандидата. Предоставляя услуги, связанные с арендой автотранспорта, организацией экскурсии, организацией обеда-чаепития, кандидат допустил подкуп избирателей, выраженный в предоставлении услуг на безвозмездной основе, сопряженной с предвыборной агитацией. В итоге суд не установил подкупа избирателей, так как кандидат осуществлял все эти действия на безвозмездной основе, не указывая на то, что избиратели должны будут проголосовать за него».

Заключение

Таким образом, анализируя судебную практику по делам, возникающим по вопросам нарушения избирательного законодательства о предвыборной агитации, мы приходим к выводу, что назрела острая необходимость в определении понятия «подкуп избирателей» в виду того, что данный вид деликта довольно распространен в современный период.

Кроме того, ответственность на виновного за подкуп избирателей не соответствует соразмерностью за совершенное деяние: небольшие штрафы, практически отсутствует ограничение в избирательных правах, а также отсутствует какое-либо предупредительный или воспитательный эффект, который помог бы ограничить число дынных деяний. Поэтому считаем целесообразным ужесточить санкции за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.16 КоАП РФ, например, административным арестом до 15-ти суток. Ведь подкуп избирателей — это один из самых серьезных электоральных деликтов, посягающих на свободу волеизъявления избирателей, нарушая фундаментальные принципы избирательного права, определенных основным

законом России — Конституцией Российской Федерации. Поэтому на сегодняшний день юридически грамотная квалификация подкупа избирателей явится неременным условием наказания виновных лиц с целью эффективной борьбы с этим негативным явлением, учитывая, что в исторической практике уже есть опыт борьбы с подкупом избирателей, предполагающий привлечение к ответственности самих избирателей.

Литература:

1. 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.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

3. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Парламентская газета, № 110-111, 15.06.2002.

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 31.05.2011 № 5. // СПС «КонсультантПлюс», 2017.

5. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 24.05.2000 № 41пв-2000 «Об отмене решения судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 17 декабря 1999 года и определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 февраля 2000 года и направлении дела об отмене постановления окружной избирательной комиссии Ставропольского одно-

мандатного избирательного округа от 22.10.1999 № 55 на новое рассмотрение» (документ опубликован не был). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/doc&base=ARB&n=11147#0>

6. Постановление № 5-79/2016 от 20 февраля 2015 г. по делу № 5-79/2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/anXyEPpkcuxa/>

7. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 14.07.2015 № 33-5973/2015 // СПС «Консультант Плюс».

8. Решение Дзержинского районного суда города Новосибирска от 01.02.2016 № 12-76/2016 // СПС «Консультант Плюс»

9. Решение Иркутского районного суда Иркутской области от 27.11.2015 № 2А-4223/2015 // СПС «Консультант Плюс».

10. Макаревич А.А. Некоторые проблемы судебной защиты избирательных прав российских граждан. Юридическая наука: История и современность, 2015 — № 10. — С.25.

11. Наумов А.В. Российское уголовное право: Курс лекций: В 3 т. Особенная часть (главы I-X). М., 2007. Т. 2.

12. Новиков В.А. Уголовная и административная ответственность за подкуп избирателей или участников референдума: проблема разрешения коллизии правовых норм // Научные труды. Российская академия юридических наук Москва, 2017. С. 665.

13. Пончехина Е. Подкуп избирателей как вид политической коррупции // Выборы: теория и практика. 2016. — № 2 (38). — С. 52.

14. Уголовное право. Общая часть : учебник / отв. ред. У26 И. Я. Козаченко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — 720 с.

15. Уголовное право. Особенная часть / Под общ. ред. Л.Д. Гаухмана и С.В. Максимова. М., 2005.

16. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. — Иркутск, 2014. С.35.