

УДК 343

*Н.А. Боброва**

ПРИЧИНЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И СПОСОБЫ БОРЬБЫ С НИМИ

В статье в систематизированном виде рассматриваются нарушения избирательного законодательства, в том числе преступления, которые могут быть признаны основаниями для отмены результатов выборов по одномандатному избирательному округу на выборах в представительные органы власти; излагаются причины правонарушений в сфере избирательных правоотношений, а также предлагаются конкретные меры воздействия на эти причины: по совершенствованию избирательного законодательства; по изменению ущербной судебной практики.

Ключевые слова: преступление, правонарушение, санкции, выборы, избирательные правоотношения, уголовная ответственность, финансирование.

Данная проблематика исследовалась многими учеными [1–6]. Согласно ч. 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», перечень оснований для отмены результатов выборов не является исчерпывающим: «Суд соответствующего уровня может отменить решение об итогах голосования, о результатах выборов... в избирательном округе также в случае... других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей».

Между тем судебная практика пошла по пути игнорирования названной нормы и ограничения перечня оснований для отмены итогов голосования и результатов выборов лишь тремя основаниями, перечисленными в ч. 2 ст. 77 указанного ФЗ, в том числе подкупом избирателей, нарушениями в формировании избирательных комиссий и расходованием денежных средств более чем 10 % от предельного размера избирательного фонда, установленного законом.

По последнему основанию в случае, если размер незаконно оплаченных избирательных работ и услуг (минус избирательный фонд) превысил 1 млн руб., наступает уголовная ответственность, предусмотренная ст. 141.1 УК РФ.

В Уголовном кодексе РФ есть лишь четыре статьи, предусматривающие уголовную ответственность за нарушения избирательных прав граждан: статьи 141, 141.1, 142, 142.1 УК РФ. Все эти составы трудно доказуемы, хотя предусмотренные ими деяния являются массовыми.

Бездействие норм УК РФ в сочетании с редким применением административной ответственности за эти правонарушения является причиной криминализации избирательных правоотношений.

То же самое следует сказать об ограниченных возможностях наступления ответственности виновных участников избирательного процесса в гражданско-правовом

* © Н.А. Боброва, 2013

Боброва Наталья Алексеевна (bobrovana@mai.ru), кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

порядке в случаях возбуждения гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений.

Когда, например, заявители пытаются в суде обосновать, что те или иные нарушения избирательного законодательства, не перечисленные в ч. 2 ст. 77 ФЗ, сказались на волеизъявлении избирателей и результатах выборов, суд, не отрицая наличия нарушений избирательного законодательства, приходит к одному и тому же выводу, согласно которому «данные нарушения не отразились на волеизъявлении избирателей и результатах выборов».

Суд трактует нарушения избирательного законодательства в пользу нарушителей (кандидатов-победителей и избирательных комиссий), воссоздавая и воспроизводя питательную среду для аналогичных преступлений и правонарушений.

Суды априори исходят из того, что ни ложь как средство победы, ни иные нарушения законодательства, если они не перечислены в ч. 2 ст. 77 ФЗ, не могут быть основаниями отмены результатов выборов.

Судебная практика фактически пошла по пути известной поговорки «победителей не судят».

Трактовка перечня оснований отмены результатов выборов, указанных в ч. 2 ст. 77, в качестве исчерпывающего удобна для суда, ибо позволяет не брать на себя смелость судить о том, позволяют или не позволяют те или иные нарушения законодательства выявить действительную волю избирателей.

Принцип народовластия как сердцевинный принцип конституционного строя, изложенный в ст. 3 Конституции РФ, предполагает, что на выборах избираются лучшие представители народа, для чего, собственно, и существуют выборы и выбор.

Слово «кандидат» образовалось в древнем Риме от слова «кандида» — белого плаща претендентов на выборную должность, символизировавшего чистоту помыслов кандидатов как гарантию избрания лучших представителей народа.

Но грязные избирательные технологии и легализующая их судебная практика позволяют избираться отнюдь не лучшим представителям народа, а, наоборот, тем, которые способны на правонарушения. Правда, многие считают, что избирательная кампания невозможна без лжи, ставшей неотъемлемым элементом большинства избирательных кампаний. Отсюда — лояльное отношение ко лжи на выборах. Но если спросить приверженцев этой лояльности, согласились бы они в личной жизни довериться лжецу, то вряд ли ответ был бы положительным.

Так почему же в общественной жизни, в избирательных правоотношениях ко лжи и социальному мошенничеству наблюдается иное, более терпимое отношение?

Речь идет о лжи, с помощью которой кандидат и его политтехнологи «создают картинку» — образ кандидата-благотетеля, за которого люди идут голосовать. И неважно, что «картинка» и действительность кардинально расходятся. Более того, самыми высокооплачиваемыми политтехнологами на выборах являются как раз те, кто умеет внедрить в сознание избирателей ложную картинку.

Поэтому не стоит удивляться, отчего стало социальной нормой, что во власть избираются лжецы и мошенники, становясь «представителями народа».

Поистине, «как просто отнять у народа свободу — ее надо просто доверить народу!» (И. Губерман). Свобода в данном случае ассоциируется со свободой лжи и нарушений на выборах, девальвирующих свободу волеизъявления избирателей.

Вопрос в том, как минимизировать это очевидное социальное зло.

Неужели у народа нет представителей, неспособных на ложь, мошенничество и другие нарушения законодательства? Неужели в России плохой народ, не заслуживающий иных избранных им представителей? Конечно, нет.

Помимо широких социальных причин, достойных занять соответствующий раздел в учебнике по криминологии, коренная причина избрания депутатами бесчестных людей — в несовершенном законодательстве (его противоречивости, коллизиях, отсутствии санкций за нарушение запретов и т. д.) и в легализующей грязные избирательные технологии судебной практике, оправдывающей нарушения избирательного законодательства.

Из названной ущербной судебной практики следуют три выхода.

Первый вывод: оценка нарушений избирательного законодательства, допущенных кандидатами-победителями, не должна быть лишь в пользу последних, как это делается судом сейчас.

Доказать нарушения избирательного законодательства очень трудно даже при всей их очевидности. И уж если они доказаны, то должны признаваться основаниями для отмены итогов выборов.

Избранниками должны быть действительно достойные кандидаты, лучшие представители народа, каковыми не являются правонарушители. Лица, способные на правонарушения в период избирательных кампаний, способны на беззаконие в принципе.

Как власть формируется, таковой она и является.

Второй вывод: необходимо максимально расширить перечень оснований для отмены результатов выборов. Законодатель должен исходить из презумпции, согласно которой каждое серьезное нарушение избирательного законодательства сказывается на результатах выборов. В противном случае требования, установленные в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», могут безнаказанно нарушаться. Ведь многие законодательные диспозиции не имеют никаких санкций за их нарушение. Никаких! Но зачем тогда вообще правила без санкций?

Принцип неотвратимости ответственности начисто парализуется самим действующим избирательным законодательством.

Складывается ненормальная практика, когда побеждает именно тот кандидат, который больше всех нарушил избирательное законодательство. В период избирательной кампании нарушения беззубых запретов, содержащихся в избирательном законодательстве, в лучшем случае могут повлечь лишь замечание, вынесенное избирательной комиссией. Обращение за отменой регистрации в суд зависит от широкого усмотрения суда и политической воли. После же дня выборов нарушение беззубых запретов вообще ненаказуемо.

Данный вариант предпочтительнее потому, что он оставляет минимум простора для административного и судебного усмотрения, соблазна применения политической воли против «неудобных» кандидатов (кстати, «неудобными» далеко не всегда являются представители оппозиционных партий, сдают и «своих», если они «чужие» по размеру кошелька и убеждениям).

Этот вариант способствовал бы упорядочиванию судебной практики и реализации принципа равенства кандидатов. Однако реальный взгляд на политические процессы не позволяет надеяться на быстрые результаты в этом направлении.

Третий вывод объединяет два предыдущих: наряду с расширением перечня законодательных оснований для отмены результатов выборов (ч. 2 ст. 77 названного ФЗ) изменяется и судебная практика в направлении трактовки других нарушений избирательного законодательства (ч. 3 ст. 77) в пользу интересов народовластия и политически активных лиц, выявивших правонарушения.

Третий вариант представляется наиболее оптимальным, но и изменение ущербной судебной практики явилось бы действенной профилактикой нарушений избирательного законодательства и способствовало бы оздоровлению выборов.

Достаточно будет всего лишь одного-двух судебных решений об отмене результатов выборов по другим, не перечисленным в ч. 2 ст. 77 названного ФЗ, основаниям, как прекратятся или как минимум сократятся грязные избирательные технологии, «война компроматов», моря лживой (недоверенной) информации. Ведь кандидаты, желающие победить любыми средствами, поостерегутся, если будут знать, что судебная практика поменялась и что их «шалости» могут послужить основанием для отмены результатов выборов. Честным людям нечего бояться ужесточения судебной практики в этой связи.

Примеров же беззакония и бесчестия на выборах предостаточно.

Так, на выборах в Самарскую губернскую думу, прошедших 04.12.2011 г., победителем по Промышленному избирательному округу № 7 стал кандидат Р., бизнесмен от КПРФ, который допустил девять (!) существенных нарушений избирательного законодательства, а также опубликовал около тридцати эпизодов недоверенной информации в своих агитматериалах.

Иными словами, налицо комплекс правонарушений, не только оставшихся безнаказанными, но и увенчавшихся победой правонарушителя. Кроме этого, ряд правонарушений совершили избирательные комиссии всех уровней.

Однако судебная практика ни одно из этих правонарушений, равно как и все их в совокупности, не посчитала основанием для отмены результатов выборов, в чем мы усматриваем серьезное нарушение конституционного принципа народовластия, прежде всего ст. 3 Конституции РФ.

По сути, суд легализовал все правонарушения, которые совершил кандидат и попустительствующие ему комиссии, а также открыл путь безнаказанности для подобных правонарушений впредь.

Присутствовавшая на заседании коллегии по административным делам Верховного Суда РФ представитель Генеральной прокуратуры РФ задала заявительнице лишь один вопрос:

— Кто был действующим депутатом по данному округу?

Если представитель прокуратуры была ознакомлена с материалами дела, то она не могла не знать ответа на этот вопрос, ведь одним из существенных нарушений, допущенных кандидатом Р., было как раз то обстоятельство, что в его агитматериалах опубликованы не соответствующие действительности сведения, порочащие репутацию депутата как основного конкурента.

Вопрос представителя прокуратуры мог получить только один ответ, после которого у судей должен был сложиться однозначный вывод о закономерности проигрыша действующего депутата.

Судьи и представитель прокуратуры не задумались над тем, что этот вывод при обстоятельствах, случившихся именно на данных выборах, может быть ложным. В результате не избран один из самых квалифицированных и авторитетных депутатов, а избран тот, кто шел в депутаты исключительно для решения вопросов своего бизнеса. Рейтинг действующего депутата был высоким, а рейтинг кандидата Р. на начало избирательной кампании был ничтожным, равно как и через полтора года после избрания. Прежний депутат практически в одиночку боролся с игорным бизнесом, коррупцией, незаконной приватизацией детских садов, был инициатором многих судебных процессов в сфере публично-правовых отношений с губернатором, правительством Самарской области, другими органами власти.

Судьи Верховного Суда РФ задали вопрос представителю стороне заявителей (проигравшему выборы кандидату):

— А как ваши листовки? Почему вы не опровергли порочащие вас сведения в *своих* агитационных материалах?

Такая постановка вопроса в корне неправильна. Согласно законодательству, опровержение (ответ) кандидата, о котором распространены недостоверные сведения, публикуется в ближайшем номере того же издания. Однако листовки – не СМИ. И если предполагать, что опровержение лжи на кандидата, содержащейся в листовках его конкурента, должно осуществляться в листовках опороченного кандидата, то это как раз и есть листовочная война.

Согласно логике суда, получается, что бремя опровержения лжи должно ложиться на пострадавшего. А это неправомерно.

По аналогии опровержение сведений, порочащих деловую репутацию депутата, должно было состояться в очередной агитационной газете кандидата Р. Ясно, что это абсурд: не было такого, чтобы в агитматериалах одного кандидата содержались материалы соперника, в т. ч. и в порядке реализации права на ответ. Законодательство исходит из того, что информирование избирателей должно быть достоверным (ст. 44 названного ФЗ), и относит к видам такой информации в том числе агитматериалы кандидатов.

В данном конкретном случае очередного номера уже не было: это был последний номер, в котором на всем титульном листе был опубликован материал о депутате Б., призванный убить политическую карьеру депутата с безупречной репутацией.

Суд, очевидно, полагает, что кандидат, имя которого опорочено, сам и должен в своих листовках доказывать, что он не верблюд, что само по себе бессмысленно. К тому же и времени на опровержение уже не было: порочащие сведения опубликованы в конце избирательной кампании как ее заключительная точка, ровно за 8 дней до выборов, т. е. тогда, когда по закону уже невозможно подать заявление в суд об отмене регистрации. Данное обстоятельство с очевидностью свидетельствует о том, что кандидат Р. осознавал, что совершает противоправное деяние.

И если даже суд полагает, что право на ответ (опровержение) опороченного кандидата должно осуществляться в его агитационных материалах, то это не что иное, как легализация войны листовок, оправдание грязных технологий и, более того, придание нового витка тем грязным методам, с которыми так безуспешно борются радетели чистых выборов.

Побеждающие с помощью грязных избирательных технологий кандидаты нарушали, нарушают и будут нарушать действующее законодательство, в т. ч. принцип объективности и достоверности агитматериалов, до тех пор, пока за это не отменяются результаты выборов. И впредь можно лгать и побеждать,

После оглашения судебного вердикта депутат Б. и прокурор встретились в лифте Верховного Суда. Прокурор не удержалась и сказала:

– Ну, чего вы так переживаете! В следующий раз изберетесь снова вы!

– До следующих выборов нужно дожить. Наше государство, в том числе в вашем лице, считает нормальным, что пять лет народным избранником будет считаться человек, избранный незаконными и недостойными методами... И вся наша Губернская дума такова, что «есть от чего в отчаянье прийти!» И я там инородное тело. К тому же я преподаю избирательное право. Как после этого преподавать? Вам это не кажется основанием для переживаний?

Прокурор промолчала. А что тут ответить! Формально она свой государственный долг выполнила: присутствовала на заседании, задала вопрос «слабой» стороне процесса, не задав ни одного вопроса представителю кандидата, совершившему массу нарушений избирательного законодательства. А то, что в законодательном органе субъекта РФ не стало практически единственного профессионального законодателя (единственного в Губернской думе доктора юр. наук и заслуженного юриста РФ), а появился еще один, из 86 % думы, бизнесмен, это государство не волнует.

* * *

Одно из более десяти нарушений ФЗ, имевших место на выборах депутата Самарской губернской думы по Промышленному избирательному округу № 7, состоявшихся 04.12.2011 года, таково.

Согласно п.«д» ч. 3 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях...», в помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая избирательная комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает информацию о доходах и об имуществе кандидатов.

Однако на всех избирательных участках отсутствовали стенды с информацией о доходах и об имуществе кандидатов. В ходе судебных процессов факт этого нарушения не отрицался территориальной избирательной комиссией (далее – ТИК). Между тем данное нарушение, равно как другие грубые нарушения избирательного законодательства, остались безнаказанными.

Большинство этих правонарушений осознанны, и одно нарушение избирательного законодательства проистекало из другого.

Так, из декларации Р., предоставленной в ТИК, следует, что его доход за 2010 год составлял всего 95 244,00 руб. [7]. Согласно данным антикоррупционной проверки, проведенной прокуратурой Самарской области, его доход за 2011 год – 126 тыс. руб. (см. сайт прокуратуры).

Между тем кандидат Р., как следует из его же агитматериалов, является «директором нескольких процветающих предприятий с сотнями подчиненных». Согласно декларации об имуществе, Р. являлся на начало выборов собственником (не считая членов семьи) трех земельных участков пл. 1875 кв. м, пяти транспортных средств, дачи пл. 118,9 кв. м, гаража, иного недвижимого имущества.

ТИК изначально незаконно зарегистрировала Р., не сопоставив его официальные доходы со сведениями об имуществе, а затем незаконно скрыла эту информацию от избирателей, не опубликовав ее в СМИ и не оформив стенды.

Если бы избирателям стало известно, что руководитель фирм и обладатель солидной недвижимости имеет столь низкий доход, то у них возник бы вопрос, а не занижает ли Р. свои доходы, а возможно, и налогооблагаемую базу своей жены-бухгалтера и своих предприятий.

Мусорный бизнес весьма прибыльный. Первое, что сделал Р. в качестве депутата, – добился повышения тарифов на вывоз мусора и ТБО, для чего, собственно, ему и нужен был депутатский мандат.

Далее. Согласно итоговому финансовому отчету Р., вся сумма, поступившая на его избирательный счет, значится в строке «собственные средства кандидата» – 795 850,00 руб.

Если это действительно собственные средства Р., то перед нами – еще одно доказательство деяния, содержащего признаки преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 198 УК РФ «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица в особо крупном размере», а возможно, и ч. 2 ст. 199 УК РФ «Уклонение от уплаты налогов и / или) сборов с организации»; ч. 2 ст. 199.2 УК РФ «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов».

Известно, что в криминальных схемах по укрывательству налогов задействованы сами налоговые органы, не заинтересованные в силу этого в объективной проверке реальных доходов кандидата.

Из УФНС по Самарской области в ответ на обращение с просьбой о проверке соответствия доходов Р. его декларации об имуществе получен анекдотичный ответ: «Налоговые органы не предоставляют третьим лицам информацию о доходах и коммерческой деятельности предпринимателей».

Если же 795 850 руб. избирательного фонда Р. есть заемные средства, то они не «собственные средства». В противном случае все источники избирательных фондов (в т. ч. незаконные) можно скрывать под видом заемных средств.

В факте несоответствия доходов кандидата и источников формирования его избирательного фонда суд не усмотрел нарушения избирательного законодательства. В результате недостоверность декларации о доходах и недостоверность источников поступления средств на избирательный счет кандидата Р., по сути, незаконность формирования избирательного счета, не признаны судом основаниями для отмены результатов выборов.

На наш взгляд, незаконность регистрации кандидата, недостоверность сведений о доходах, очевидный уход кандидата от уплаты налогов, укрывательство им своей налогооблагаемой базы, а возможно, и налогооблагаемой базы своих предприятий, в сочетании с отсутствием сведений о доходах и имуществе кандидата в помещениях избирательных участков свидетельствуют о том, что избиратели не обладали необходимой и обязательной по закону информацией о кандидатах, а потому не могли сделать осознанный выбор, что сказалось на их волеизъявлении.

Итак, требование прозрачности источников избирательных фондов практически аннулируется несовершенством избирательного, налогового и уголовного законодательства, а избирательный процесс безнадежно криминализируется.

Подавляющее большинство бизнесменов становятся депутатами с целью лоббирования своего бизнеса и корпоративных интересов за счет кармана налогоплательщика. Между тем это и есть коррупция или как минимум коррупциогенный фактор.

В.В. Путину принадлежат слова: «Власть и деньги должны быть разделены, в т. ч. и в избирательных списках» (выступление на съезде партии «ЕР», М., февр. 2007). Он же подчеркнул, что «борьба с коррупцией должна стать подлинно национальным делом»; «Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной».

Между тем коррупция проникает в сердце политической системы – выборы. И нельзя терпеть, что борьба с коррупцией ведется по принципу борьбы пчел с медом.

Библиографический список

1. Какителашвили М.М. К вопросу об основаниях привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 51–53.

2. Елисеева Т.Н. Некоторые новеллы уголовного законодательства об ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании // Российский следователь. 2007. № 16.

3. Степанов И.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

4. Турищева Н.Ю. К вопросу о нарушении порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума: перспективы совершенствования законодательного описания // Российский судья. 2008. № 4.

5. Касаткина М.Н. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Российское право. 2009. № 5.

6. Предеина А.Н. Проведение агитационных мероприятий за счет средств, не входящих в избирательные фонды // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.

7. Волжская коммуна. 2011. 29 ноября.

*N.A. Bobrova****CAUSES OF CRIMES AND OFFENSES RELATING TO ELECTORAL
LAW AND LEGAL WAYS TO DEAL WITH THEM**

In the article a systematic form of violations of electoral law, including crimes that could be considered as grounds for cancellation of election results in single-mandate constituency in elections to representative bodies are viewed, the reasons for offenses relating to electoral law relations are outlined, and specific actions on influence of these reasons are: to improve the electoral legislation, and to change the flawed judicial practice are proposed.

Key words: crime, offense, sanctions, elections, electoral legal relationships, criminal liability, financing.

* *Bobrova Natalia Alexeevna* (bobrovana@mai.ru), the Dept. of Public and Administrative Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation