

УДК 34:323(470)

ББК 67.021+66.3(2),131

*Е. П. Мармилова***Пути оптимизации правовой защиты
института выборов в России****E. P. Marmilova***Ways to Optimize the Legal Protection
of the Electoral Institutions in Russia**

Рассматриваются вопросы оптимизации существующих форм правовой защиты института выборов в современной России. Охарактеризовано значение предоставления права избирателям обжаловать нарушения на выборах в суде. Предлагается реформа уголовно-правовой защиты института выборов, рецепция норм западного права для пресечения нарушений на выборах. Обосновывается целесообразность расширения уголовно-правовой ответственности за отдельные правонарушения. Предлагается введение в России уголовно-правовой ответственности за такие виды нарушений на выборах, как вброс бюллетеней, нарушение законного порядка проведения выборов, продажа избирателем своего голоса за вознаграждение, незаконное голосование, «угощение избирателей». Россия заинтересована в использовании правовых норм, которые апробированы в западных странах. Для усиления защиты избирательных прав россиян и института выборов следует использовать опыт зарубежных стран по конкретизации видов нарушений на выборах и ужесточению наказания за их совершение. В современной России необходимо не частичное улучшение системы правовой защиты института выборов, но ее комплексная модернизация.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, защита избирательных прав.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-56

Электоральный кризис в России в 2011–2012 гг. обнажил остроту проблемы правовой защиты института выборов в нашей стране [1, с. 25]. Задача настоящей статьи — охарактеризовать вопросы санации и развития правовой защиты института выборов в России на современном этапе.

Распространена точка зрения, что в защите избирательных прав в России главная проблема заключается не в законах, а в правоприменении [2, с. 68]. С этим сложно не согласиться. Но воздействовать на повышение эффективности правоприменения тоже можно посредством усовершенствования законов. Неудовлетворительная ситуация с правоприменением

The article deals with the improvement of the existing forms of legal protection of the electoral institutions in Russia. The author explains the implication of the voters' right to challenge the voters fraud cases in court. The author also proposes the reform of the criminal law to protect the institution of elections, reception of Western norms of law to prevent election fraud. The necessity of the expansion of criminal liability for certain offenses is established. Thus, the author proposes that the criminal liability for violation of electoral rights of citizens, such as ballot box stuffing, a violation of lawful election procedure, vote buying, illegal voting, treating be introduced. Russia is interested in application of legal rules that have been successfully tested in the western developed democracies for several decades. To strengthen the protection of the electoral rights of Russian citizens and the electoral institution, we should use the practices of foreign countries in specifying the types of elections abuse and introducing more severe punishment for committing them. Today's Russia needs comprehensive modernization of legal protection of electoral institutions.

Key words: election, the electoral system, the protection of voting rights

не должна отвлекать от оценки качества самих норм права, направленных на защиту выборов.

В 2013 г. коллектив ученых осуществляет реализацию научного проекта по гранту РГНФ «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию» (руководитель проекта — Н. В. Гришин). В рамках проекта разработаны рекомендации по оптимизации правовой системы защиты института выборов в современной России [3, с. 65]. Одним из важнейших выводов в реализации данного проекта стала идея о необходимости кардинальной модернизации уголовно-правовой защиты института выборов в России.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00252 «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию».

Уголовное право России имеет всего 4 статьи, относящихся к защите института выборов, — 141, 141.1, 142, 142.1 УК РФ. Ни в одной развитой демократической стране мира не уделяется столь «скромное» внимание защите избирательных прав граждан со стороны уголовного права. Обычно в этих странах на пресечение правонарушений в ходе выборов направлено гораздо большее количество уголовных статей [4, с. 130]. Для сравнения можно сказать, что в Великобритании в Законе о политических партиях, выборах и референдумах (2000 г.) предусмотрено 69 видов уголовных преступлений только в связи с нарушениями правил финансирования избирательного процесса (в России же этим вопросам уделена всего одна статья УК РФ). И подобную картину мы видим в уголовном законодательстве и других демократических стран [5].

Разумеется, значение имеет не просто количество статей в уголовных законах. Благодаря большому количеству статей удается детализировать и конкретизировать отдельные виды нарушений, приблизить нормы права к ситуациям, которые происходят в действительности. Малое количество статей приводит к тому, что они являются обобщающими, недостаточно конкретными, абстрактными. По нашему мнению, как минимум одна из наших четырех электоральных уголовных статей (а именно ст. 141 УК РФ) является недопустимо размытой и, как следствие, неэффективной, под нее очень проблематично подвести реальные нарушения, которые имеют место в ходе выборов. Эта статья практически не работает для защиты выборов.

Охарактеризуем указанные статьи УК РФ в аспекте их эффективности для защиты института выборов в России.

Ст. 141 УК РФ предусматривает ответственность за «воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий». По нашему мнению, эта статья является ярчайшим примером неэффективной юридической нормы, которая на практике слабо помогает защите избирательных прав граждан. Причина этого — в обтекаемости формулировки «воспрепятствования свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав». В отечественной практике достаточно примеров, например, отказа в регистрации кандидатов под сомнительными предлогами. Такой отказ в регистрации как раз и относится к сфере действия этой статьи, но привлечь к уголовной ответственности за воспрепятствование осуществлению пассивного избирательного права в данном случае практически невозможно. Также эта статья бессильна в случаях, когда на избирателя оказывается давление с целью принудить его голосовать определенным образом.

В уголовном праве России вообще не раскрывается содержание понятия «воспрепятствование осуществлению избирательных прав». Точно не указано,

что к этому относится. Вероятно, работники правоохранительных органов должны виртуозно владеть логикой и уметь производить операционализацию понятия, чтобы соотносить эту абстрактно-философскую статью с реальной жизнью. Но в уголовном праве таких стран, как США, Германия, Великобритания, Швейцария, Австрия, Нидерланды, Франция и другие, дается детальное определение этого понятия и перечисляются относящиеся к нему случаи.

Ст. 141.1 УК РФ посвящена финансовым преступлениям на выборах.

Ст. 142 УК РФ предусматривает ответственность за такое преступление, как «фальсификация избирательных документов». И в этом случае статья оказывается неэффективной из-за недостаточного конкретного определения деяний, подпадающих под эту статью. УК РФ в данном случае точно определяет «подделку подписей избирателей», «незаконное изготовление бюллетеней».

Ст. 142.1 предполагает ответственность за «фальсификацию итогов голосования». В данном случае статья содержит более конкретный перечень действий, за которые следует уголовная ответственность. В частности, указаны такие действия, как «замена действительных бюллетеней с отметками избирателей», «заведомо неправильный подсчет голосов избирателей», «заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования», «незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения», «заведомо неправильное установление итогов голосования». Данные случаи в большом количестве имели место на выборах в избирательном цикле 2011–2012 гг., в частности, на выборах мэра Астрахани 4 марта 2012 г. Тем не менее за совершение этих действий преступники не были привлечены к ответственности, и в данном случае можно признать, что это проявление неработающей правоприменительной системы.

Концентрация 11 видов преступлений против выборов в одной ст. 142.1 УК не оправдана. По нашему мнению, в таком виде нормы права менее эффективно способны пресечь электоральные преступления. Поскольку все преступления относятся к одной статье, то фальсификатор в России при совершении множества преступных деяний нарушает всего одну статью. При большей конкретизации видов преступлений ситуация кардинально меняется: в этом случае фальсификатор вынужден идти на нарушение уже многих статей уголовного кодекса (за каждую из которых предусмотрено отдельное наказание), и это может оказать большее воздействие на злоумышленника для пресечения его действий (хотя бы частичное).

Многие виды преступлений против выборов отсутствуют в российском уголовном праве. Приведем

перечень важнейших преступлений против выборов, ответственность за которые отсутствует в России, но предусмотрена в уголовном законодательстве развитых демократических стран:

1. «Вброс бюллетеней». В России этого понятия не знает ни уголовное, ни даже административное право. Факты этих преступлений остаются безнаказанными. В западных странах такие действия подвергаются жесткому наказанию. Например, Избирательный кодекс Французской республики предусматривает лишение свободы на срок от одного года до 5 лет (ст. L.94).

2. Продажа избирателем своего голоса за денежное вознаграждение, подарок или служебное поощрение. В Великобритании это карается лишением свободы на срок до одного года и поражением в правах. В Германии уголовная ответственность избирателя наступает уже только за «обещание» избирателя проголосовать определенным образом, независимо от того, как он проголосовал в действительности, и карается лишением свободы на срок до 5 лет. Во Франции уголовно наказуемым является принятие избирателем такого подарка. По нашему мнению, данная норма может быть исключительно полезной в условиях России — данная норма блокирует саму возможность переговоров сторон относительно подкупа избирателей и способна повлиять на уменьшение общественного масштаба этого позорного и уродливого явления.

3. Двойное голосование, голосование за другого человека, незаконное голосование по подложным документам. В России ответственность избирателя за эти действия отсутствует, в то время как существует огромное множество свидетельств о подобных практиках — «каруселях», «змейках», подвозе избирателей и т. п. Во Франции за это преступление предусмотрено тюремное заключение на срок от 6 месяцев до 2 лет, в США — до 5 лет. Если бы в России существовала столь суровая ответственность за эти действия, то это создало бы трудности для организации фальсификаций.

4. Нарушение членами избирательной комиссии законного порядка проведения голосования, процедуры подсчета голосов. В России это правонарушение относится не к уголовному, а к административному праву, и максимальная ответственность — штраф до 1500 рублей. Предусмотренное наказание абсолютно не соответствует общественной опасности этих деяний. За рубежом такие факты караются несравнимо более жестко, чем в России. Во Франции за это предусмотрено тюремное заключение на срок от одного месяца до одного года (для госслужащих наказание удваивается), в Великобритании — до года, в штате Нью-Йорк — до 4 лет (ИК § 17–106).

5. «Угощение избирателей». Эта разновидность подкупа избирателей не предусмотрена в российском уголовном праве, хотя на практике применяется часто. В уголовном праве Великобритании «угощение

избирателей» (организация обедов, оплата еды, напитков) карается вплоть до лишения свободы на срок до одного года.

6. Распространение клеветнических слухов с целью воздействия на избирателей. В России эта форма предвыборного «черного пиара» и наказание за нее не предусмотрены, а масштабы этого уродливого явления — огромны. За рубежом этот вид преступления преследуется в уголовном порядке. Во Франции наказывается тюремным заключением на срок до одного года. В Великобритании преступлением является даже распространение недоказанных компрометирующих сведений о кандидате (лишение свободы — на срок до 6 месяцев).

Перечень преступлений на выборах, за которые предусмотрена ответственность в западных странах, весьма велик. Мы можем отметить, что предусмотрена уголовная ответственность также за «наём транспорта для доставки избирателей к местам голосования», «появление на избирательном участке с оружием», «похищение урн с бюллетенями» и т. д.

Кроме того, что уголовное право западных стран предусматривает очень широкий перечень нарушений на выборах, отметим также, что используются гораздо более жесткие санкции по сравнению с Россией.

В России вызывает удивление феноменальная мягкость наказаний за преступления, посягающие на институт выборов [6, с. 120]. Российская Федерация — один из мировых лидеров по количеству заключенных, многие российские законы весьма суровы. Но по отношению к преступлениям на выборах наше уголовное право чрезвычайно благодушно и излишне добросердечно. Суровость наказаний, предусмотренных в уголовном праве России за преступления на выборах, в несколько раз меньше по сравнению с санкциями в развитых демократических странах.

При этом характерно, что самая жесткая уголовная ответственность за нарушение избирательных прав предусмотрена в наиболее демократических странах — Великобритании и Швейцарии. Помимо таких санкций, как штраф и лишение свободы, зарубежное законодательство знает такую форму уголовного наказания, как временное лишение избирательных прав.

Российская система правовой защиты института выборов нуждается в модернизации. Не любой западный опыт должен быть заимствован. Но рассмотренные нами примеры свидетельствуют, что Россия заинтересована в использовании правовых норм, которые апробированы и способны существенно улучшить практику проведения выборов в нашей стране.

По нашему мнению, для усиления защиты избирательных прав россиян и института выборов, следует использовать опыт зарубежных стран по конкретизации видов нарушений на выборах и ужесточению наказания за их совершение. Целесообразно существенно расширить перечень правонарушений на выборах,

за которые должна наступать уголовно-правовая ответственность [7, с. 211].

В результате анализа избирательного законодательства стран развитой демократии мы сформулировали следующие предложения относительно возможных заимствований норм западного права.

Ввести уголовно-правовую ответственность за наиболее общественно-опасные нарушения закона со стороны должностных лиц избирательных комиссий:

Грубое нарушение членом избирательной комиссии норм закона при проведении выборов, подсчете голосов, определении результатов выборов. Вместо административного наказания в виде штрафа размером до 1500 руб. целесообразно введение уголовной ответственности для должностных лиц избиркомов.

Ввести институт уголовно-правовой ответственности избирателей за наиболее общественно-опасные преступления против института выборов:

Согласие избирателя проголосовать на выборах за определенную партию или кандидата в обмен на денежное вознаграждение, подарок, угощение или служебное поощрение.

Можно предложить более мягкие формы наказания по сравнению с западными странами:

незаконное голосование — голосование (попытка голосования) на выборах более одного раза, а равно голосование за другое лицо (в том числе по подложным документам).

Ввести в российское уголовное законодательство новые виды преступлений на выборах:

— вброс бюллетеней. Для определения этого преступления можно заимствовать формулировку Избирательного кодекса Франции: «изъятие части бюллетеней или добавление бюллетеней»;

— конкретизация понятия «подкуп избирателей»: введение уголовно-правовой ответственности за «угощение избирателей» кандидатом или его представителями.

Таким образом, на современном этапе нужно ставить вопрос не о частичной коррекции уголовно-правовой защиты института выборов, а о его масштабной и комплексной модернизации [8; 9, с. 110]. В этом случае можно создать качественно новую систему уголовно-правовых норм, обладающих большей практической силой и эффективностью.

Библиографический список

1. Гришин Н. В. Conflict of Public Values in the Russian Electoral Process // Демократия и управление. — 2013. — № 1 (15).
2. Мармилова Е. П. Соответствие избирательного законодательства РФ международным стандартам о выборах // Вестник Забайкальского государственного университета. — 2008. — № 3.
3. Гришин Н. В. Правовая защита института выборов в России: рекомендации по итогам астраханских судебных процессов 2012 г. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2013. — № 1.
4. Мармилова Е. П. Формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы и пути оптимизации // Аспирантский вестник Поволжья. — 2008. — № 5–6.
5. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран. — М., 2005.
6. Шашкова Я. Ю. Перспективы реформирования электорального пространства Российской Федерации в контексте новелл законодательства о партиях // PolitBook. — 2012. — № 1.
7. Гришин Н. В. «Суд Олега Шеина»: астраханский опыт обжалования результатов выборов // Публичная политика — 2012 : сб. статей. — СПб., 2013.
8. Бузин А., Голосов Г., Кынев А., Любарев А. Коллективное письмо Президенту РФ по вопросам реформы избирательного законодательства, затронутым в Послании Президента [Электронный ресурс]. — URL: <http://votas.ru/PismoPrezidentu.html>.
9. Морозова О. С. Формирование избирательных округов как метод электорального таргетирования // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2013. — № 1.